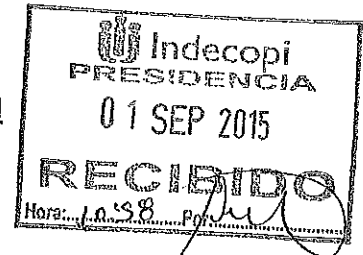




PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**INFORME N° 083-2015/DPC-INDECOPI**

A : **Hebert Tassano Velaochaga**  
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Anahí Chávez Ruesta**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

**Rodolfo Tupayachi Romero**  
Gerente (e)  
Gerencia de Estudios Económicos

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 4384/2014-CR, Ley de Promoción del libre acceso al Internet Inalámbrico WI FI

REFERENCIA: Oficio Múltiple N° 381-2015-PCM/SG/OCP

FECHA : 31 de agosto de 2015

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Oficio Múltiple N° 381-2015-PCM/SG/OCP, el señor Manuel Mesones Castelo, Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, trasladó la solicitud de la señora congresista Doris Oseda Soto, Presidenta de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República a fin de que se emita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 4384/2014-CR, «Proyecto de Ley que promueve el libre acceso al Internet Inalámbrico, WI FI libre», en adelante, el Proyecto de Ley.
2. Posteriormente, mediante Hoja de Trámite N° 66536, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Gerencia de Estudios Económicos y la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, la elaboración de un informe técnico conjunto al respecto.

**II. ANÁLISIS****a) Sobre la propuesta normativa**

3. Según el artículo 1° del Proyecto de Ley, su finalidad es la promoción del libre acceso de los ciudadanos a Internet, estableciendo como obligación de las empresas privadas y entidades públicas la instalación de puntos de conexión inalámbrica de Internet que deben encontrarse a disposición de los ciudadanos de manera gratuita (WI-FI libre).
4. Al respecto, consideramos que la propuesta legislativa incurriría en un error al considerar el acceso internet como la finalidad que se pretende alcanzar, sin haber tomado en cuenta que, de acuerdo a los fundamentos planteados en la exposición de motivos, el acceso a internet constituye únicamente un mecanismo a través del cual se permitiría a la población el ejercicio efectivo de la libertad de expresión y otros derechos fundamentales<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> De acuerdo con la propuesta de Análisis de Impacto Regulatorio de la OCDE, un error común en las propuestas regulatorias es confundir los "medios" con los "fines", constituyendo estos últimos la finalidad que el gobierno quiere



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

5. Así pues, la exposición de motivos refiere como parte de sus fundamentos que *"En el mes de Junio del 2011, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) declaró el acceso a Internet como derecho humano altamente protegido, Exigiendo a los países miembros facilitar un servicio accesible y asequible para todos y estima como una prioridad asegurar a la ciudadanía el acceso a Internet"* [sic] (Páginas 9 y 10 de la Exposición de Motivos)
6. Adicionalmente se manifiesta que, *"(...) es deber del Estado promover su libre acceso (a internet) de la manera más amplia permitiendo ejercer a plenitud dicho derecho, como cualquier otro derecho fundamental"* [sic], añadiendo que *"(...) todas las personas deben tener derecho al acceso a Internet sin discriminación alguna, lo cual incluye lo siguiente:*

1. *La igualdad de acceso.- Ciertos grupos de la sociedad tienen, de forma sistemática, peor accesibilidad a Internet que otros. Esto puede equivaler a discriminación de facto en cuanto a su capacidad para disfrutar de los Derechos Humanos compatibles con Internet. Así, los esfuerzos para incrementar la accesibilidad deben reconocer y abordar estas desigualdades.*
2. *Grupos marginados.- Las necesidades específicas de todas las personas en el uso de Internet debe ser abordada como parte de su derecho a la dignidad, a participar en la vida social y cultural y el respeto de sus derechos humanos. Se debe prestar especial atención a las necesidades de los grupos marginados como los ancianos, los jóvenes, las minorías étnicas y lingüísticas, personas con discapacidad y de todas las identidades de género y sexualidad. Los interfaces, contenido y las aplicaciones deben estar diseñados para garantizar el acceso de estos grupos. Se promoverá y apoyará el diseño inclusivo para que las personas discapacitadas puedan beneficiarse plenamente y en igualdad con los demás.*
3. *La igualdad de género.- Mujeres y hombres tienen igual derecho a informarse, definir, acceder, utilizar y dar forma a Internet. Debe haber plena participación de las mujeres en todos los ámbitos relacionados con el desarrollo de Internet para garantizar la Igualdad de género. (Maria Pilar Laquidain 2011)"* [sic] (Páginas 11 y 12 de la Exposición de Motivos)

7. De igual manera señala que *"Una forma de masificar acceso al Internet, es a través del Internet Inalámbrico, pero este no puede ser de libre acceso de la mayoría de la población, debido al costo que este implica. En ese sentido, nuestro país necesita de inversión por parte de los sectores público y privado para satisfacer la enorme demanda que existe entre los usuarios por una red wifi gratuita, pero de calidad."* [sic] (Página 12 de la Exposición de motivos)

8. Al respecto, resulta oportuno indicar que la *"Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión en Internet"*, adoptada el 01 de junio de 2011<sup>2</sup> (en adelante, la

lograr, el mismo que no debería confundirse con las vías para alcanzarlo, pues de lo contrario se estaría dejando de lado los méritos de otras posibles alternativas para lograr los resultados esperados.

<sup>2</sup> Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, adoptada por el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Declaración), establece la obligación de los Estados de promover el acceso universal a Internet a fin de garantizar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de expresión y asimismo asegurar el respeto de otros derechos como educación, atención de la salud y el trabajo, el derecho de reunión y asociación y el derecho a elecciones libres.

9. En esa misma línea, el "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. Frank La Rue" (en adelante el Informe), reconoce que el acceso a Internet forma parte de los derechos humanos de las personas, en tanto (...) *permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión (...) y promueve el progreso de la sociedad en su conjunto.*<sup>3</sup>
10. Sobre la base de lo indicado, la promoción del acceso universal a Internet por parte de los Estados no constituiría una finalidad en sí misma sino un mecanismo a través del cual se permitiría a todos los sectores de la población el ejercicio efectivo de la libertad de expresión y otros derechos fundamentales conexos. Por tal motivo, sustentar el objetivo del Proyecto de Ley en el contenido de la Declaración, así como en lo manifestado en el Informe, no resultaría adecuado pues el propósito perseguido sería distinto al advertido en los citados documentos.
11. Cabe señalar, asimismo, que en el marco de lo establecido en la Declaración, los Estados tienen la obligación positiva de facilitar el acceso universal a Internet, debiendo implementar como mínimo las siguientes medidas:
  - (i) establecer mecanismos regulatorios para fomentar el acceso más amplio a Internet, incluso de los sectores pobres y zonas más alejadas;
  - (ii) brindar apoyo directo para facilitar el acceso, incluyendo la creación de centros comunitarios de tecnologías de la información y comunicación (TIC);
  - (iii) generar conciencia sobre el uso adecuado de Internet y los beneficios que puede reportar; y,
  - (iv) adoptar medidas especiales que aseguren el acceso equitativo a Internet para personas con discapacidad y los sectores menos favorecidos; manifestando adicionalmente que, para tal efecto, se deben adoptar planes de acción detallados de varios años de duración que incluyan objetivos claros y específicos, así como estándares de transparencia, presentación de informes públicos y sistemas de monitoreo.

12. En ese sentido, se observa que a fin de asegurar el disfrute efectivo y universal del derecho a la libertad de expresión, los Estados deben realizar acciones que garanticen de manera progresiva el acceso de todas las personas a Internet, especialmente de aquellas pertenecientes a grupos vulnerables como son las mujeres (considerando la brecha de género existente con los varones en el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación), personas con discapacidad, usuarios rurales, comunidades marginales, entre otros.

13. Se advierte entonces que los argumentos contenidos en la exposición de motivos no se encontrarían acordes con los preceptos señalados en la Declaración, en tanto, el acceso por parte de estos grupos no necesariamente se garantiza con la instalación de puntos de conexión inalámbrica de Internet libre, toda vez que resulta prioritaria la

Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

<sup>3</sup> Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue. Human Rights Council. Seventeenth session. Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

implementación de la infraestructura básica de telecomunicaciones así como el soporte tecnológico que se materializa, entre otras acciones, a través de programas de distribución de computadoras asequibles o la creación de centros comunitarios de tecnologías de la información de acceso público, entre otras iniciativas<sup>4</sup>.

14. De manera complementaria, cabe mencionar que si bien el sustento del Proyecto de Ley desarrolla ampliamente el avance que ha experimentado el Internet a lo largo de los años, no se ha considerado como parte del análisis el marco normativo existente en nuestro país, relacionado a la promoción del acceso a Internet a través de la ejecución de diversos programas e iniciativas orientados a tal fin.
15. Así pues, en atención a lo señalado en el Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú, publicado en mayo de 2011<sup>5</sup>, en los años 2012 y 2013, respectivamente, se aprobaron la Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica<sup>6</sup> y su Reglamento<sup>7</sup>, con la finalidad de impulsar el desarrollo, utilización y masificación de la Banda Ancha en todo el territorio nacional, tanto en la oferta como en la demanda de este servicio, promoviendo el despliegue de infraestructura, servicios, contenidos, aplicaciones y habilidades digitales a fin de favorecer y facilitar la inclusión social y el desarrollo socioeconómico, entre otros objetivos de carácter nacional.
16. Posteriormente, en el año 2014 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones inició el Proyecto de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica con el propósito unir 21 capitales de región y 180 capitales de provincia a partir del tendido de 13 400 kilómetros de fibra óptica<sup>8</sup>.
17. Adicionalmente, se deben tener en cuenta los programas y proyectos desarrollados por el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL<sup>9</sup> y los compromisos de cobertura asumidos por la empresa Telefónica Móviles S.A. a partir de la renovación del contrato de concesión<sup>10</sup>, los cuales se encuentran orientados a proveer servicios de telecomunicaciones y la infraestructura necesaria en áreas rurales o en lugares de preferente interés social.
18. Tomando en cuenta lo indicado, es posible afirmar que el Estado peruano viene tomando acciones concretas a fin de asegurar las condiciones para que más ciudadanos tengan acceso a Internet y, de esta manera, cerrar las brechas existentes

De la misma manera, el "Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. Frank La Rue" establece que, cuando la infraestructura para el acceso a Internet está presente, los Estados deberán apoyar iniciativas para asegurar que la información en línea pueda ser visitada de manera significativa por todos los sectores de la población, lo cual evidencia la necesidad de contar con la infraestructura básica como primer paso para garantizar el acceso a internet de manera universal.

Documento disponible en: [https://www.mtc.gob.pe/portal/proyecto\\_banda\\_ancha/Plan%20Banda%20Ancha%20vf.pdf](https://www.mtc.gob.pe/portal/proyecto_banda_ancha/Plan%20Banda%20Ancha%20vf.pdf), accedido el 27 de mayo de 2015.

Ley N° 29904, publicada el 20 de julio de 2012.

Decreto Supremo N° 014-2013-MTC publicado el 04 de noviembre de 2013.

Para mayores detalles ver:

<<http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyecto.aspx?ARE=0&PFL=2&JER=5682>>, accedido el 27 de mayo de 2015.

Mayores detalles de los proyectos en: <http://www.fitel.gob.pe/pg/proyectos-promocion.php>, accedido el 27 de mayo de 2015.

Ver: [http://www.mtc.gob.pe/portal/actitud/Renovacion\\_Telefonica.pdf](http://www.mtc.gob.pe/portal/actitud/Renovacion_Telefonica.pdf), accedido el 27 de mayo de 2015.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

entre los distintos sectores de la población, habiéndose emitido el marco normativo correspondiente a fin de que se lleven a cabo tales acciones.

19. De otra parte, en lo que respecta a las disposiciones propuestas para alcanzar la finalidad del Proyecto de Ley, la exposición de motivos refiere que *“Con la aprobación del presente proyecto de ley, se permitirá el libre acceso de los ciudadanos al internet, a través obligatoriedad de las entidades públicas y empresas privadas de cualquier rubro comercial, de instalar puntos de conexión inalámbrica de Internet-WIFI libre, que permita el libre acceso del público, durante el horario de atención o funcionamiento de los mismos. Garantizando el libre ejercicio del acceso a internet como derecho fundamental del ser humano”* [sic].
20. Asimismo, en lo concerniente al análisis costo beneficio de dichas medidas se menciona que *“La aprobación del presente Proyecto de Ley no genera un gasto para el Erario Nacional, porque su cumplimiento no requiere gasto adicional a los sectores encargados de su aplicación, ya que para su aplicación no se necesita de presupuesto adicional, sino serán cubierto con el asignado a las instituciones competentes, las mismas que ya cuentan con servicio de Internet para el cumplimiento de sus funciones”* [sic].
21. Respecto de los dos últimos enunciados debe advertirse que, para efectos de su formulación, no se han tomado en cuenta las acciones que el Estado viene llevando a cabo en los últimos años a fin de promover el acceso a Internet de manera universal, tal como se ha mencionado en los párrafos precedentes. De la misma manera, conforme se desarrollará en el acápite siguiente, no se han evaluado los costos efectivos que la implementación de las medidas propuestas conllevarían para las empresas privadas y entidades públicas obligadas, lo que inclusive podría generar efectos adversos en los ciudadanos.

**b) Sobre el Análisis Costo Beneficio (ACB)<sup>11</sup>**

22. La exposición de motivos del Proyecto de Ley incluye una sección denominada Análisis Costo Beneficio, la cual no solo se centra en señalar que la presente propuesta normativa no requiere de gasto adicional de los sectores encargados de su aplicación, sino que además refiere que los costos ya estarían cubiertos con los presupuestos ya asignados a las instituciones que actualmente cuentan con el servicio de Internet para el cumplimiento de sus funciones.
23. A partir de dicho enunciado es posible advertir que el Proyecto de Ley no ha dimensionado, como parte del ACB, los costos en los que deberían incurrir las empresas y entidades obligadas para la instalación y mantenimiento de los puntos libres de acceso a Internet por WI-FI, como pueden ser, a manera de ejemplo, la

El Análisis Costo Beneficio (ACB) monetiza el efecto de una política sobre los individuos o grupos involucrados con la finalidad de facilitar comparaciones con la situación actual, también llamada Status Quo. En ese sentido, el ACB tiene como componentes principales, al menos los siguientes puntos: (i) un punto de referencia o *status quo* (situación actual); (ii) la identificación de los individuos o grupos involucrados y sus interrelaciones; (iii) una técnica para monetizar/estimar o tener una idea de los valores (costos, rentas, etc.) de los efectos de la medida; y, (iv) un portafolio de opciones o alternativas. De acuerdo con Trebilcock, M., A. Yatchew y A. Basiliauskas (2007), *Overview of Cost-Benefit Analysis and its Applications in Public Policy Decisions*, CRA International, en su expresión más básica, el ACB pone especial énfasis en la eficiencia económica, pero puede modificarse para considerar bien efectos adversos o bien efectos deseables sobre la distribución de la riqueza, ponderando apropiadamente los costos y beneficios de individuos o grupos. Así, su finalidad es evaluar y comparar las distintas opciones regulatorias, cada una de ellas con una variedad específica de atributos, utilizando una medida común y buscando aquella que represente el mayor beneficio neto para la sociedad



PERU

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

inversión en equipos (*hotspots*), costos en personal de informática para monitorear posibles vulnerabilidades, mantenimiento de la red, adquisición de licencias de seguridad, entre otros.

24. Asimismo, no se tomado en cuenta que los agentes privados, como centros comerciales, universidades, bares, cafés, hoteles, aeropuertos, entre otros, tienen como práctica cada vez más recurrente brindar dentro de sus áreas de negocio puntos libres de acceso a Internet por WI-FI como una forma de ofrecer mayor comodidad y buscar atraer nuevos clientes<sup>12</sup>. Se entiende entonces, que las iniciativas privadas de brindar Internet vía WI-FI libre obedecen a estrategias comerciales propias de los giros de negocio que buscan fidelizar y atraer nuevos clientes esperando que el rédito de ello sea superior al costo vinculado de brindar el acceso libre<sup>13</sup>, con lo cual la obligatoriedad en la prestación de este servicio no resultaría pertinente.
25. Por otro lado, cabe indicar que en lo que respecta a las entidades del sector público, los usuarios o ciudadanos suelen contar con alternativas para la consulta de información sobre procedimientos o trámites, como son los puntos físicos o virtuales de atención al ciudadano, por lo que el establecimiento de la obligatoriedad de ofrecer acceso a Internet libre por WI-Fi dentro de dichas dependencias, no necesariamente representaría un beneficio para quienes acuden a las mismas.
26. En la misma línea, existen también iniciativas públicas municipales de acceso a Internet vía WI FI libre como la desarrollada por las municipalidades distritales de Carmen de la Legua<sup>14</sup> y Los Olivos, incluidas en el ranking de las ciudades digitales de Latinoamérica, por sus proyectos en tele-educación, tele-seguridad y salud<sup>15</sup>.

12

La Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de España en el documento: "Informe sobre la consideración como inscribibles en el registro de operadores de actividades de comunicaciones electrónicas realizadas por establecimientos comerciales (como hoteles, restaurantes, cafeterías, centros comerciales)", respecto al Internet por WI-FI indica lo siguiente:

*"El principal atractivo de estas bandas, como frecuencias radioeléctricas de uso común, reside en la posibilidad de usarlas sin necesidad de obtener título habilitante. En contrapartida, es necesario tener en cuenta lo siguiente: 1) Los servicios que efectúan un uso común del espectro no deben producir interferencias ni pueden obtener protección frente a otros servicios legalmente autorizados. 2) Existen limitaciones relativas a la potencia u otros parámetros técnicos con la finalidad de restringir el alcance de las redes" "Adicionalmente, en las redes Wi-Fi el ancho de banda es compartido entre todos los usuarios de un punto de acceso; este hecho condiciona la velocidad de transmisión de la que dispone cada usuario (se considera que el número máximo de usuarios por punto de acceso gira en torno a treinta para una utilización ágil)". Ver página 4 del documento disponible en: <<http://www.localret.cat/docs/ambit-juridic/sensefills/ro-2010-1379.pdf>>, accedido el 25 de mayo de 2015.*

Al respecto, la empresa proveedora de Internet Inalámbrico Wigo, luego de analizar los gustos y preferencias de los usuarios que navegaron en la red de cinco centros comerciales de Lima: Mega Plaza, Jockey Plaza, Larcomar, Minka y Boulevard de Asia, encontró que el 50% de las personas conectadas tiene entre 18 y 25 años, y un 28% tiene entre 26 y 35 años. Asimismo, el 56% de las personas conectadas son hombres y 44% mujeres. Con esta información, los centros comerciales pueden desarrollar productos acordes a las características identificadas de sus visitantes. Ver: <<http://elcomercio.pe/tecnologia/empresas/limenos-navegan-asi-web-centros-comerciales-noticia-1799486>>, accedido el 25 de mayo de 2015.

14

El distrito de Carmen de la Legua y Reynoso fue la primera ciudad digital en nuestro país. Ver: <<http://peru21.pe/noticia/238328/carmen-legua-primer-distrito-pais-internet-gratis>>, accedido el 25 de mayo de 2015.

15

Ver: <<http://peru21.pe/noticia/304176/olivos-callao-ranking-latinoamericano-ciudades-digitales>>, accedido el 25 de mayo de 2015.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOP

27. Así pues, tanto en las iniciativas privadas como en las públicas existe una relación contractual con alguna empresa operadora que brinda el servicio de Internet, habiéndose identificado que en el caso de las iniciativas privadas, este servicio es financiado a partir de los ingresos obtenidos como resultado del desarrollo de actividades comerciales, mientras que, en el caso de las iniciativas públicas, el financiamiento proviene, principalmente, de los recursos que hayan sido asignados a la entidad, o aquellos que la misma pueda generar.

### III. CONCLUSIONES

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es posible formular las siguientes conclusiones:

- (i) La exposición de motivos del Proyecto de Ley reconoce al acceso a Internet como la finalidad que se pretende alcanzar a través de la implementación de las disposiciones propuestas sin haber considerado que, en atención a lo establecido en los documentos internacionales citados en el presente informe, éste constituye un medio para garantizar la libertad de expresión y el ejercicio de otros derechos fundamentales conexos. De la misma manera no ha considerado las medidas que el Estado viene desarrollando a fin de promover el acceso a Internet de manera universal a través de los proyectos relacionados a la promoción de la Banda Ancha y de la construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica.
- (ii) El Proyecto de Ley no se encuentra suficientemente motivado, al no haberse considerado como parte del sustento los costos en los que deberían incurrir las empresas privadas y entidades del sector público a fin de dar cumplimiento a las disposiciones planteadas. En ese sentido, no toma en cuenta la inversión que resultaría necesaria para la instalación de equipos, contratación de personal de informática para monitorear posibles vulnerabilidades, mantenimiento de la red, adquisición de licencias de seguridad, entre otros.
- (iii) En atención a lo indicado, se evidencia que las disposiciones propuestas, así como el sustento de las mismas, no adecuan su finalidad a lo señalado en los documentos internacionales analizados en el presente informe, los mismos a los que se hace referencia en la exposición de motivos, razón por la cual no es posible emitir opinión a favor de la presente propuesta legislativa.

Atentamente,



**ANAHÍ CHÁVEZ RUESTA**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional  
de Protección del Consumidor



**RODOLFO TUPAYACHI ROMERO**  
Gerente (e)  
Gerencia de Estudios  
Económicos

ACR/cmv/mvv  
RTR/jr