

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE REGLAMENTO GENERAL DE ACCESO DE OSITRAN

I. ANTECEDENTES

De conformidad con el literal c) del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificaciones, la función normativa de Ositrán comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios.

Al amparo de esta facultad, Ositrán emitió el Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público, aprobado mediante Resolución N° 014-2003-CD-OSITRAN y sus modificatorias (en adelante, REMA), que establece las reglas y procedimientos aplicables al derecho de acceso a las facilidades esenciales de la infraestructura de transporte de uso público y precisa los criterios técnicos, económicos y legales a los cuales deben sujetarse los contratos de acceso -incluida su forma y mecanismo de celebración- y los mandatos de acceso y demás pronunciamientos que sobre el acceso a la facilidad esencial emita Ositrán, incluyendo los mandatos de acceso.

En tal sentido, el REMA vigente tiene por finalidad promover el bienestar de los usuarios de la infraestructura de transporte de uso público (en adelante, ITUP) por la vía de una mayor competencia en la prestación de servicios que resultan necesarios para completar la cadena logística del transporte de carga y de pasajeros – servicios esenciales; y que requieren utilizar, de manera indispensable, facilidades esenciales controladas por una Entidad Prestadora.

Asimismo, el REMA define al Acceso como el derecho que tiene un usuario intermedio a utilizar una facilidad esencial como recurso necesario para brindar **servicios esenciales** que se integran a la cadena logística. En tal sentido, el REMA regula el fenómeno económico relativo a la insustituible utilización de las facilidades esenciales por parte de los usuarios intermedios para la prestación de servicios considerados esenciales.

Los servicios esenciales definidos en el REMA son aquellos cuya provisión requiere la utilización de una facilidad esencial y que permite completar la cadena logística del transporte de carga o pasajeros en una relación origen – destino, debiendo entenderse el término “cadena logística” como el conjunto de organizaciones y procesos, integrados en una relación de origen – destino, con el objeto de proveer servicios de abastecimiento y distribución de mercancías y/o traslado de pasajeros, que busca optimizar la utilización de los diversos medios de transporte y tipos de infraestructura de transporte. El listado de servicios esenciales se encuentra en el Anexo 2 del REMA vigente de acuerdo con cada tipo de infraestructura (aeropuertos, puertos y vías férreas).

Por otro lado, el REMA define facilidad esencial como aquella instalación o infraestructura de transporte de uso público o parte de ella que cumple con las siguientes condiciones: i) es administrada o controlada por un único o un limitado número de entidades prestadoras; ii) no es eficiente ser duplicada o sustituida; y iii) el acceso a ésta es indispensable para que los usuarios intermedios realicen las actividades necesarias para completar la cadena logística del transporte de carga o pasajeros en una relación origen – destino.

En ese contexto, la presente propuesta normativa se plantea con el fin de actualizar el REMA vigente, ante los cambios en las distintas industrias y para introducir mejoras en las disposiciones que regulan el derecho de acceso a la infraestructura considerada como esencial para la prestación de servicios esenciales derivados de la explotación de la ITUP.

En tal sentido, el proyecto tiene como fin someter a consulta pública, conceptos, principios y procedimientos de acceso dentro de un nuevo marco normativo como el Reglamento General de Acceso el cual modifica de manera integral el REMA vigente eliminando los Reglamentos de Acceso de cada Entidad Prestadora.

II. ANALISIS DE LA PROPUESTA

Considerando lo expuesto en el numeral precedente, se propone un nuevo “Reglamento General de Acceso”, el cual contiene reglas, principios y procedimientos de aplicación por las entidades prestadoras cuando los usuarios intermedios de las diferentes infraestructuras les soliciten el acceso a las facilidades esenciales para prestar servicios esenciales.

A continuación, se detallan los cambios relevantes formulados en el presente proyecto:

2.1. Reglamentos de Acceso de las Entidades Prestadoras

El artículo 13 del REMA, establece que cada entidad prestadora deberá contar con un Reglamento de Acceso aprobado por Ositrán (en adelante, REA), el cual incluya toda la información necesaria para que los usuarios intermedios soliciten el acceso a la infraestructura de transporte calificada como facilidad esencial. Asimismo, el artículo 14 de la referida norma, precisa el contenido mínimo del REA, señalando entre otros, la lista de servicios esenciales, la descripción de facilidades esenciales y los requisitos y condiciones para el acceso a la infraestructura.

De acuerdo con lo antes mencionado, el REMA, en sus Anexos 1 y 2, contiene un listado de las facilidades y servicios esenciales, sin embargo, estos no contienen una descripción y requisitos de acceso, de manera tal que sea aplicable por igual a todas las entidades prestadoras. Por ejemplo, en los REAs de Entidades Prestadoras de Aeropuertos existen definiciones diferentes para un mismo servicio o facilidad esencial, incluso requisitos de acceso diferentes que resultan ineficientes de cumplir para los usuarios intermedios cuando quieren acceder a una misma facilidad esencial administrada por diferentes entidades prestadoras.

Por otro lado, dado que los REAs aprobados por Ositrán, replican los procedimientos ya establecidos en el REMA para el acceso a la facilidad esencial y sus diferentes mecanismos de acceso (negociación directa, mandato de acceso, subasta), así como el procedimiento para la solución de controversias entre los usuarios intermedios y las entidades prestadoras, resulta ineficiente la existencia de dos cuerpos normativos, uno de carácter general (REMA) y otro particular (REA) que contengan los mismos procedimientos para el acceso a la infraestructura de transporte.

Dada la problemática relacionada con la existencia de los Reglamentos de Acceso por cada Entidad Prestadora y considerando en parte los resultados de la consulta pública temprana, se propone un único Reglamento General de Acceso de Ositrán (en adelante, RGA) que contemple las exigencias específicas para otorgar el acceso a cada facilidad esencial de acuerdo al tipo de infraestructura (Aeropuertos, Puertos y Vías Férreas), lo cual también implica la incorporación de un capítulo correspondiente a cada infraestructura de transporte que contemple la definición, descripción, requisitos y relación de los servicios y facilidades esenciales brindadas por cada infraestructura.

2.2. Definiciones

En la etapa de revisión de la norma se advirtió que existen diferentes definiciones para un mismo término entre los REA de las entidades prestadoras de una misma infraestructura, lo cual afecta la predictibilidad en la aplicación de los procedimientos de acceso por parte de los usuarios intermedios.

Asimismo, el REMA contiene definiciones diferentes a los contemplados en el marco normativo del propio Ositrán, por tanto, se busca homogeneizar los términos aplicados en los procedimientos de acceso a facilidades esenciales con las normas vinculadas al uso de la infraestructura de transporte de uso público.

A fin de cumplir con el objetivo de uniformizar conceptos y requisitos para el acceso por infraestructura, se propuso formular las modificaciones y precisiones de las disposiciones regulatorias existentes, previa revisión de todos los conceptos y las disposiciones generales,

con lo cual se espera conseguir un documento normativo que guarde no solo coherencia en su aplicación, sino que también sea claro y de fácil aplicación. En este sentido, se propone reorganizar las definiciones, incorporando modificando y/o eliminando algunos términos.

2.3. Procedimientos de Acceso

2.3.1. Procedimiento de Solicitud de Acceso

El REMA vigente, en lo referido al procedimiento de solicitud de acceso, contempla la publicación de la solicitud en el diario oficial “El Peruano” o en otro diario de amplia circulación nacional o local, así como en la página web de la entidad prestadora, estableciendo además el contenido de la solicitud y que estará a cargo de la entidad prestadora. Esto con la finalidad de que cualquier interesado en contar con acceso a la misma infraestructura pueda presentar una solicitud señalando su interés por brindar el mismo servicio esencial.

Considerando el alto costo de la publicación y el mínimo impacto que esta genera en el procedimiento de acceso, se evidencia el desembolso de un gasto innecesario para la entidad prestadora, más aún cuando la publicación en la página web es un mecanismo fácilmente disponible para los terceros interesados.

En tal sentido, se propone intervenir con la eliminación de la publicación en el diario “El Peruano” o en un diario de amplia circulación nacional o local de las solicitudes de acceso, toda vez que los mismos no afecta el grado de difusión de las solicitudes de acceso.

2.3.2. Procedimiento de Acceso por Negociación Directa

El mecanismo de acceso por negociación directa establecido en el REMA, es uno de los mecanismos más usados por las entidades prestadoras, abarcando más de un 95% respecto al total de las solicitudes de acceso presentados por los usuarios intermedios en las diferentes infraestructuras.

Uno de los principales problemas que se detectó en este procedimiento es que el mismo no contempla un plazo límite para el periodo de las negociaciones; por tanto, en determinados casos, esta etapa puede tardar más de lo necesario, contraviniendo los principios de oportunidad y de eficiencia establecidos en el REMA para el otorgamiento del acceso.

La inexistencia de un plazo límite para el periodo de negociaciones puede conllevar también a la aplicación de maniobras dilatorias por parte de la entidad prestadora al momento de iniciar un procedimiento de acceso. Asimismo, siendo tantas las cláusulas a negociar de un contrato de acceso, es difícil que las partes lleguen a un acuerdo ante discrepancias en las condiciones de acceso, lo cual conlleva a que se active el mecanismo de emisión de mandatos de acceso.

Por otro lado, el procedimiento de suscripción de contratos de acceso contempla una etapa de cinco (5) días para la publicación de los proyectos de contratos de acceso visados por las partes en la página web de cada entidad prestadora para que cualquier usuario intermedio o final que considere que el proyecto de contrato de acceso restringe o impide su derecho de acceso, o vulnera los principios señalados y las normas establecidas en el REMA, pueda presentar comentarios u observaciones ante Ositrán en el plazo antes mencionado. Sin embargo, este paso resulta innecesario dado que a la fecha no se han recibido comentarios de terceros bajo este supuesto.

Asimismo, existen demoras en la devolución de los documentos relacionados al acceso por parte de los usuarios intermedios visados o firmados (proyectos y contratos de acceso), situación que lleva a que no cuenten con un documento legal que les permita operar y brindar sus servicios con las formalidades requeridas, y que esto sea materia de observación por parte del Regulador en las inspecciones comerciales.

Por lo antes mencionado, a fin de solucionar los problemas expuestos, se propuso lo siguiente:

- Se incorporó en el procedimiento de negociación directa los “Formatos de Acceso Tipo” los cuales contienen las condiciones generales de acceso determinadas por el Ositrán, dejando a la libertad de las partes la negociación del cargo de acceso, así como del plazo de vigencia de los contratos de acceso.
- Se estableció un plazo máximo para que las partes puedan negociar, contados a partir de la fecha en que la entidad prestadora comunica al usuario intermedio que el mecanismo de acceso será a través de la negociación directa.
- Se eliminó la obligación a publicar los proyectos de contratos de acceso, dado que a la fecha no se han recibido comentarios por parte de otros terceros interesados en brindar el servicio.
- Se incorporó la precisión en los casos que el usuario intermedio no cumpla con los plazos señalados para la remisión de documentos y suscripción de los contratos, la entidad prestadora podrá negarle el acceso a la facilidad esencial, hasta que cumpla con la suscripción de los documentos necesarios para otorgar el acceso.
- Se incorporó un párrafo que permite la renovación de los contratos de acceso, sin tener que ser aprobados por el OSITRAN, en los casos que solo se modifiquen los plazos del referido contrato y por un periodo no mayor al establecido en el contrato inicial.

2.3.3. Procedimiento de Mandato de Acceso

De acuerdo con el REMA vigente, mediante un mandato de acceso, el Ositrán determina a falta de acuerdo entre las partes (entidad prestadora – usuario intermedio), el contenido íntegro o parcial de un contrato de acceso en virtud de las facultades que le confiere el literal c) del Artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Público y sus modificaciones.

El procedimiento para la emisión de un mandato de acceso dura un promedio de cinco (5) meses, sin considerar el plazo de presentación de un recurso impugnatorio de reconsideración, de ser el caso.

Por otro lado, el REMA establece que el procedimiento de emisión de mandato de acceso solo lo puede iniciar el usuario intermedio una vez que haya puesto fin a las negociaciones mediante una carta notarial dirigida a la entidad prestadora, para lo cual el usuario intermedio cuenta con un plazo no perentorio de treinta (30) días para solicitarlo al Ositrán. Esta facultad exclusiva del Usuario Intermedio ha generado demoras en la emisión de Mandatos de Acceso, toda vez que, en muchos casos el usuario intermedio viene haciendo uso de las facilidades esenciales a través de una relación de acceso anterior y no tiene los incentivos necesarios para iniciar el trámite de un nuevo mandato o de su renovación, más aún cuando el resultado de este podría generar un incremento en el cargo de acceso.

Por tanto, no existen incentivos suficientes para los usuarios intermedios o algún mecanismo que permita acelerar los procedimientos de acceso a la infraestructura mediante la emisión de mandatos de acceso, cuando las partes no han acordado sus condiciones de acceso en la etapa de negociación directa.

Por otro lado, el REMA vigente contempla que el mandato de acceso emitido por Ositrán debe ser publicado en el diario oficial “El Peruano” por cuenta de la Entidad Prestadora, así como en la página web de Ositrán. Considerando que un mandato de acceso bajo la norma actual tiene un promedio de 40 páginas y dados los costos del referido diario, resulta alto el costo de la dicha publicación.

Dada la problemática expuesta, se propuso lo siguiente:

- Se adecuan las cláusulas referidas a la emisión de mandatos de acceso considerando la propuesta de modificación para que el usuario intermedio como la entidad prestadora puedan iniciar el procedimiento de mandato de acceso.
- Para la atención de casos complejos, se modifica el plazo que tiene el Ositrán para ampliar el plazo de emisión de mandato de acceso, de quince (15) a veinte (20) días.
- Se elimina la obligación de la entidad prestadora de publicar en el diario oficial El Peruano el contenido íntegro del mandato de acceso dictado por Ositrán, manteniéndose la obligación de la publicación en el mismo diario de la resolución que dicta el mandato de acceso.
- Se elimina la disposición de Ositrán para emitir mandatos de acceso temporal, considerando que el REMA ya contempla la opción de acceso temporal a las facilidades esenciales la cual está condicionada a la solicitud de mandatos de acceso y/o a la adjudicación de la buena pro en caso de subastas.
- A fin de agilizar el trámite de acceso y considerando que los mandatos de acceso tienen efecto mandatorio, se precisa que los usuarios intermedios que no hayan participado en el procedimiento de mandato de acceso y requieran hacer uso de las facilidades esenciales, podrán suscribir un acta mediante el cual señalen expresamente que se acogen a las condiciones establecidas por Ositrán en el mandato de acceso respectivo.

2.3.4. Procedimiento de Subasta

El mecanismo de acceso por subasta, establecido en el REMA, tiene como objetivo asignar eficientemente la infraestructura de transporte calificada como esencial y que presenta restricciones de disponibilidad, mediante un procedimiento transparente, a fin de determinar a los usuarios intermedios que accederán a brindar servicios esenciales al haber formulado la mejor o mejores ofertas de acuerdo con lo establecido en las bases de la subasta.

Al respecto, el REMA vigente establece el cronograma de la subasta, el cual tiene una duración aproximada de cincuenta días hábiles; asimismo, señala que el Ositrán puede realizar observaciones a las bases una vez culminado el proceso de consultas por parte de los postores interesados y cuenta con un plazo de cinco (5) días.

De la experiencia en las subastas llevadas a cabo, se observa que no resulta oportuna la participación de Ositrán en el proceso de subasta una vez finalizada la etapa de absolución de consultas ni suficiente el plazo otorgado para que remita sus comentarios u observaciones.

En tal sentido, para solucionar la problemática expuesta respecto al procedimiento de subasta establecido en el REMA se propuso una modificación de los plazos establecidos en el cronograma de la subasta y modificando la oportunidad de la participación del Ositrán en la revisión de las Bases antes del inicio del procedimiento de subasta.

2.4. Actualización de los Servicios y Facilidades Esenciales

En los procedimientos de acceso de los últimos años, se ha otorgado el acceso a los usuarios intermedios por determinadas facilidades esenciales que no se encuentran taxativamente en el Anexo 1 del REMA vigente, pero sí se encuentran comprendidos dentro de los procesos de cada servicio esencial (subservicios o subactividades) y requieren el uso de infraestructura que no se encuentra calificada como facilidad esencial.

Por ejemplo, tenemos en infraestructura aeroportuaria como el caso de la facilidad denominada “Estación de Línea”, vinculado al servicio de mantenimiento de aeronaves; o el caso del servicio de almacenamiento de Equipaje Rezagado, siendo la infraestructura utilizada los “Depósitos para el almacenamiento del equipaje rezagado”, vinculada a la facilidad esencial “Áreas de Procesamiento de Pasajeros y Equipaje”.

Del mismo modo, pero en sentido contrario existen servicios esenciales listados sobre los cuales no se ha solicitado ningún mandato de acceso y por sus características, no cumplen con las condiciones para ser esenciales.

En tal sentido, la propuesta de actualización del listado de servicios y facilidades esenciales tiene como objetivo establecer claridad respecto a qué servicios se encuentran regulados por cada tipo de infraestructura, así como actualizar el listado de estos, de acuerdo con la situación actual del mercado de infraestructura de transporte de uso público.

En tal sentido, en línea con la propuesta de eliminación de los REA de cada entidad prestadora, se propone incluir un capítulo por cada tipo de infraestructura mediante el cual se desarrolle las características técnicas y operativas de cada servicio y facilidad esencial, así como establecer los requisitos específicos para el acceso por tipo de infraestructura.

Asimismo, se propone la inclusión de un cuadro en el artículo respectivo en el cual se vincule directamente las facilidades esenciales con los servicios esenciales por cada Infraestructura y de acuerdo con las características de cada servicio.

2.5. Facilidades Esenciales en la Infraestructura Portuaria

Como se puede advertir en el Informe RIA, en el historial de las modificaciones de las facilidades que constituyen facilidades esenciales y los servicios portuarios que constituyen servicios esenciales, no se ha precisado la relación operativa y técnico-normativa entre cada facilidad y el tipo de servicio portuario que se solicita brindar como servicio esencial bajo la modalidad de acceso en los terminales portuarios.

Por otra parte, es pertinente señalar que bajo el ámbito de Ositrán se encuentran las empresas concesionarias que explotan una ITUP portuaria en mérito de la suscripción de un contrato de concesión con el Estado Peruano. También se encuentran bajo el ámbito de Ositrán entidades prestadoras que no poseen un título de concesión pero que realizan actividades de explotación de ITUP portuarias bajo el marco normativo del Sistema Portuario Nacional.

Como consecuencia, se tiene una situación en la cual el Regulador ha aprobado los Reglamentos de Acceso (REA) de las entidades prestadoras, y en cada uno de ellos se establecen los servicios esenciales que pueden ser prestados por los usuarios intermedios, para lo cual deben solicitar el acceso a una lista genérica de facilidades esenciales.

Por lo expuesto, en la experiencia de la Jefatura de Contratos Portuarios de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Ositrán, en la supervisión de la aplicación del REMA en materia portuaria, se ha determinado que la relación de facilidades esenciales ha cambiado de manera importante en el tiempo y en aplicación general a todas las ITUP administradas por las entidades prestadoras, sin un adecuado sustento técnico-normativo respecto del tipo de servicios portuarios que en el ámbito del REMA se consideran servicios esenciales.

En tal sentido, teniendo en consideración la necesaria identificación de facilidades que se requieren para la prestación de un servicio esencial y que dichas facilidades no hayan sido implementadas para el servicio de las naves y la carga; se actualiza el listado de servicios y sólo se considerarán servicios esenciales los servicios portuarios de remolcaje, sólo en el caso que una norma técnico-operativa establezca que el amarradero es de uso obligatorio por el usuario intermedio, de lo contrario no se considerará como facilidad esencial, y los servicios portuarios de embarque/descarga y estiba/desestiba en los terminales portuarios en los que sean aplicables.

2.6. Calificación de Facilidad Esencial Portuaria

En línea con el problema identificado en la sección anterior, se ha identificado que, durante la aplicación de la regulación de acceso, la definición de facilidad esencial del REMA no refleja adecuadamente las características del empleo de dichas facilidades en la prestación de los

servicios intermedios que se brindan en las ITUP, especialmente los relacionados con infraestructura y equipamiento portuario.

En otros términos, se tiene que la lista de facilidades esenciales portuarias del Anexo N° 1 del REMA, al ser genérica no permite individualizar el uso de una facilidad esencial considerando aspectos operativos como el tiempo, cantidad y exclusividad de su empleo. Esta falencia de la regulación es crítica, debido a que la sola indicación de una facilidad esencial en la solicitud de acceso, faculta a la entidad prestadora a requerir al usuario intermedio el pago de un cargo de acceso como contraprestación por su empleo.

Esta diferenciación no es posible de realizar a la fecha en el caso de las ITUP portuarias debido a que algunos servicios portuarios básicos que constituyen servicios esenciales requieren del acceso a las mismas facilidades esenciales, generándose complicaciones adicionales por trato asimétrico en la regulación en el caso de los servicios de practicaje y remolcaje, debido a que en la actualidad el cargo de acceso de los servicios practicaje es cero.

Para solucionar el problema identificado, se propone que se incorpore un requisito adicional de calificación de la facilidad esencial, que permita una directa imputación de costos de operación y mantenimiento a las facilidades esenciales que son utilizadas por un usuario intermedio, y que consiste en disponer que una facilidad esencial no puede ser empleada en simultáneo por dos o más usuarios intermedios.

III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DEL REGLAMENTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De acuerdo con lo señalado anteriormente, se considera pertinente proponer un nuevo Reglamento General de Acceso, a fin de brindar mayor claridad y certeza a los usuarios y entidades prestadoras respecto del trámite de los procedimientos de acceso en beneficio de los usuarios intermedios y finales.

El impacto de la entrada en vigor del reglamento propuesto será positivo para las entidades prestadoras, usuarios intermedios, usuarios finales y para el Ositrán, en la medida que brindará una mayor claridad a los interesados en acceder a las facilidades esenciales para prestar servicios esenciales dentro de la ITUP bajo el alcance regulatorio del Ositrán.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El Manual para la realización del Análisis de Impacto Regulatorio en el Ositrán (en adelante, Manual RIA), aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 047-2017-CD-OSITRAN¹, indica que la metodología más utilizada en el Análisis de Impacto Regulatorio es el Análisis Costo – Beneficio (ACB). Según se indica en el referido manual, la mencionada metodología permite identificar los costos y beneficios de las alternativas al problema identificado, ya sean directos o indirectos, para su posterior cuantificación, de ser posible.

Sobre ello, debe mencionarse que el análisis costo beneficio podría realizarse de manera cuantitativa en los casos en que sea posible la cuantificación y monetización de los costos y beneficios de los impactos de las alternativas del problema identificado. No obstante, en caso de que la regulación sea de bajo impacto o ante una escasez relevante de información, no sería necesario o posible realizar un análisis cuantitativo de los costos y beneficios, por lo que debería identificarse de forma conceptual los costos y beneficios de las mencionadas alternativas.

Por otro lado, a efectos de evaluar a qué profundidad se debe realizar el análisis de impacto, el

¹ Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0029-2023-CD-OSITRAN de fecha 09 de junio de 2023, se dispone que para el Análisis de Impacto Regulatorio establecido en el Manual de Análisis de Impacto Regulatorio del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 047-2017-CD-OSITRAN, serán aplicables los supuestos de aplicación y excepciones previstos en el numeral 10.1 del artículo 10 y el artículo 28, respectivamente, del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM.

Manual RIA señala que el Ositrán podría optar por realizar un RIA básico o un RIA detallado. En el caso del RIA básico, este no es tan profundo, toda vez que trata problemas o regulaciones de poco alcance, en cuyo caso el análisis de impacto podrá realizarse a través del análisis costo-efectividad, análisis de decisión multi-criterio o por medio del análisis conceptual de costos y beneficios. Por el contrario, en el caso de un RIA detallado debe realizarse esfuerzos importantes que permitan cuantificar y monetizar los costos y beneficios.

Dado lo anterior, el Manual RIA establece los siguientes criterios, a fin de determinar si corresponde realizar un RIA básico o detallado: (i) Tipos y dimensión de costos que la regulación implica para los sujetos regulados y para el gobierno, (ii) Importancia relativa de unidades económicas sujetas a la regulación, (iii) Nivel de interés por los grupos interesados a la propuesta normativa, (iv) Sectores impactados por la regulación, y (v) Nivel de impacto sobre la competencia.

Al respecto, debe indicarse que las alternativas planteadas de los problemas identificados (Ver Cuadro N° 01) no generan mayores costos administrativos a las entidades prestadoras ni implican que las mismas deban generar información o reportes adicionales al REMA vigente ni generan mayores cargas a los usuarios. Asimismo, debe indicarse que las mencionadas alternativas no generan impacto sobre la competencia, puesto que no involucran la generación de barreras de entrada en los mercados, ni tienen incidencia sobre la regulación de acceso a las infraestructuras de transporte de uso público. Además, debe resaltarse que, tomando en cuenta la información recabada en la consulta pública temprana, no se aprecia que la modificación del REMA pueda generar oposición o temas controvertidos entre los stakeholders. Dado ello, en el presente caso corresponde realizar un RIA básico.

En el informe de análisis de impacto regulatorio se detalla la evaluación del RIA básico efectuado para cada alternativa de los problemas identificados. Sin embargo, en el Cuadro N° 01 se presenta un resumen de la referida evaluación.

**Cuadro N° 01
Evaluación del RIA básico del REMA**

Problema	Alternativas	Evaluación del RIA básico
1. Ineficacia de la estructura y contenido del conjunto de disposiciones existentes en el marco regulatorio actual	Respecto a la existencia de los Reglamentos de Acceso de las Entidades Prestadoras – REA	<p>Metodología: Análisis Multi-Criterio.</p> <p>Criterios: Plena información, eficiencia, costos de transacción y costo monetario.</p> <p>Análisis:</p> <p>Plena información. - Esta representado por el nivel de información que tiene los solicitantes del acceso, con el fin de que puedan tomar la decisión de entrar al mercado respectivo. En este caso, se calificará con un mayor grado a la alternativa que no genere controversias al momento de solicitar y otorgar el acceso a la facilidad esencial.</p> <p>Eficiencia. - Este criterio considera como alternativa más eficiente a la que, la determinación sin reducir el alcance de información a los usuarios respecto al acceso de las facilidades esenciales genere un ahorro en costos para la Entidad Prestadora, Usuarios y/o Regulador. Aquella alternativa que genere mayor eficiencia será calificada con un puntaje superior.</p> <p>Costos de transacción. -Tales como los costos en tiempo y esfuerzo de los recursos destinados a realizar la mencionada actividad. Se le otorga un mayor puntaje a la alternativa que involucre menores costos de transacción.</p> <p>Costo monetario. - Es el costo expresado en términos monetarios en los que incurre la Entidad Prestadora a efectos de publicar su REA o modificatoria en un diario de amplia circulación. Se le otorgará un mayor puntaje a aquella alternativa que genere menores costos a la Entidad Prestadora.</p> <p>Dado ello, la alternativa 2 resulta tener un mayor beneficio hacia las entidades prestadoras y usuarios.</p>
	Respecto a la falta de claridad en las definiciones y disposiciones generales contenidas en el REMA de OSITRAN	

Problema		Alternativas	Evaluación del RIA básico
2. Existe ineficiencia en los procedimientos de Acceso a las facilidades esenciales	Respecto al procedimiento de solicitud de acceso, negociación directa y suscripción de Contratos de Acceso, procedimiento de Mandato de Acceso y procedimiento de Acceso mediante subasta.	<p>Alternativa 1 Mantener la regulación vigente</p>	<p>Metodología: Análisis Multi-Criterio.</p> <p>Criterios: Transparencia, oportunidad, eficiencia y costos de transacción.</p> <p>Análisis:</p> <p>Transparencia. - Esta representado por el nivel de acceso a la información contenida en las solicitudes de acceso por parte de los usuarios de las Infraestructura de Transporte de Uso Público. En este caso, se calificará con un mayor grado a la alternativa que otorgue mayor transparencia.</p> <p>Oportunidad. – Toma en cuenta el plazo incurrido por la Entidad Prestadora para la publicación de la solicitud de acceso. En tal sentido, se asignará una mayor puntuación a aquella alternativa que requiera un menor plazo para llevar a cabo la mencionada actividad.</p> <p>Eficiencia. – Este criterio considera como alternativa más eficiente a la que, sin reducir el alcance de información a los usuarios respecto de la publicidad de las solicitudes de acceso, genere un ahorro en costos para la Entidad Prestadora, Usuarios y/o Regulador. Aquella alternativa que genere mayor eficiencia será calificada con un puntaje superior.</p> <p>Costos de transacción. - Se evalúa el nivel de costos incurrido para efectuar la publicación de la solicitud de acceso en un diario de amplia circulación por parte de la Entidad Prestadora, tales como los costos en tiempo y esfuerzo de los recursos destinados a realizar la mencionada actividad. Se le otorga un mayor puntaje a la alternativa que involucre menores costos de transacción.</p> <p><u>Dado ello, la alternativa 2 resulta tener un mayor beneficio hacia las entidades prestadoras y usuarios.</u></p>
		<p>Alternativa 2 Intervenir simplificando los procedimientos de solicitud de acceso y negociación directa, Mandato de Acceso y subasta.</p>	
3. Falta de actualización en la lista de servicios y facilidades esenciales del REMA por cada infraestructura.	Respecto a la Infraestructura Aeroportuaria y portuaria	<p>Alternativa 1 Mantener la regulación vigente</p>	<p>Metodología: Análisis Multi-Criterio.</p> <p>Criterios: Plena información, eficiencia y costos de transacción.</p> <p>Análisis:</p> <p>Plena información. - Esta representado por el nivel de información que tiene los usuarios intermedios, con el fin de que puedan tomar la decisión de entrar al mercado respectivo. En este caso, se calificará con un mayor grado a la alternativa que no genere controversias.</p> <p>Eficiencia. – Este criterio considera como alternativa más eficiente a la que, sin reducir el alcance de información a los usuarios, genere un ahorro en costos para la Entidad Prestadora, Usuarios y/o Regulador. Aquella alternativa que genere mayor eficiencia será calificada con un puntaje superior.</p> <p>Costos de transacción. - Se evalúa el nivel de costos incurrido por las Entidad Prestadora, Usuarios y/o Regulador, tales como los costos en tiempo y esfuerzo de los recursos destinados a entrar al mercado respectivo. Se le otorga un mayor puntaje a la alternativa que involucre menores costos de transacción.</p> <p><u>Dado ello, la alternativa 2 resulta tener un mayor beneficio hacia las entidades prestadoras y usuarios.</u></p>
		<p>Alternativa 2 Modificar la lista de Facilidades Esenciales en el REMA.</p>	

Problema		Alternativas	Evaluación del RIA básico
4. Sobreregulación del acceso en los terminales portuarios derivada de la imprecisión en la calificación de la Facilidad Esencial, entre otras causas	Respecto a la Infraestructura Portuaria	<p>Alternativa 1 No modificar la definición de Facilidad Esencial en el REMA (Statu Quo).</p>	<p>Metodología: Análisis Multi-Criterio.</p> <p>Criterios: Plena información, eficiencia y costos de transacción.</p> <p>Análisis:</p> <p>Plena información. - Esta representado por el nivel de información que tiene los usuarios intermedios, con el fin de que puedan tomar la decisión de entrar al mercado respectivo. En este caso, se calificará con un mayor grado a la alternativa que no genere controversias.</p> <p>Eficiencia. – Este criterio considera como alternativa más eficiente a la que, sin reducir el alcance de información a los usuarios, genere un ahorro en costos para la Entidad Prestadora, Usuarios y/o Regulador. Aquella alternativa que genere mayor eficiencia será calificada con un puntaje superior.</p> <p>Costos de transacción. - Se evalúa el nivel de costos incurrido por las Entidad Prestadora, Usuarios y/o Regulador, tales como los costos en tiempo y esfuerzo de los recursos destinados a entrar al mercado respectivo. Se le otorga un mayor puntaje a la alternativa que involucre menores costos de transacción.</p> <p><u>Dado ello, la alternativa 2 resulta tener un mayor beneficio hacia las entidades prestadoras y usuarios.</u></p>
		<p>Alternativa 2 Incorporar un nuevo requisito en la definición de Facilidad Esencial del REMA.</p>	

Fuente: Informe de Análisis de Impacto Regulatorio del REMA
Elaboración: Gerencia de Supervisión y Fiscalización de Ositrán

Considerando lo antes señalado y los beneficios planteados es posible afirmar de manera cualitativa que existen numerosos beneficios para las Entidades Prestadoras y los terceros, siendo que en la elaboración del Reglamento General de Acceso se ha cumplido con el Principio de Actuación basado en Análisis Costo – Beneficio, y el Principio de Libre Acceso y Análisis de Impacto Normativo y Regulatorio, recogidos en el Reglamento General de OSITRAN (REGO).