

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
CC	:	RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO
ASUNTO	:	OPINIÓN RESPECTO AL PROYECTO DE LEY N° 4884/2020-CR, QUE PROPONE LA LEY DE PROTECCIÓN A LA ECONOMÍA FAMILIAR DURANTE EL PLAZO DE DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL
REFERENCIA	:	Oficio N° 077-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR
FECHA	:	13 de julio de 2020

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ABOGADO COORDINADOR	ROCÍO ANDREA OBREGÓN ANGELES
	ASESOR	GUSTAVO OSWALDO CÁMARA LÓPEZ
REVISADO Y APROBADO POR	GERENTE DE ASESORIA LEGAL	LUIS ALBERTO AREQUIPEÑO TAMARA



I. OBJETIVO

El presente informe tiene por objeto analizar el contenido del Proyecto de Ley N° 4884/2020-CR (en adelante, Proyecto de Ley), que propone la Ley de protección a la economía familiar durante el plazo de declaratoria de Estado de Emergencia, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del Congresista Luis Carlos Simeón Hurtado.

II. ANTECEDENTES

Mediante Oficio N° 077-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR, recibido el 6 de julio de 2020, el Presidente de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, el señor Anthony Novoa Cruzado, solicitó al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4884, Ley de protección a la economía familiar durante el plazo de declaratoria de Estado de Emergencia.

Cabe indicar que, entre otras, las disposiciones que establece el Proyecto de Ley son las siguientes:

- (i) Suspensión del cobro de las deudas pendiente de pago durante el Estado de Emergencia, sin que ello implique el cobro de intereses, comisiones, penalidades y/o gastos administrativos.
- (ii) Periodo de gracia de sesenta (60) días calendario, luego de finalizado el Estado de Emergencia, para que partir de ello se continúe con el cobro de las deudas, entre otros, por servicios básica.

III. ANÁLISIS

En el marco de su Ley de Creación¹, el OSIPTEL es el organismo regulador de los servicios públicos de telecomunicaciones y la agencia de competencia en este sector; por lo que sus funciones están destinadas a garantizar la calidad y eficiencia del servicio, regulando el equilibrio de las tarifas y facilitando al mercado un uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones.

De manera concordante, las funciones normativas, de regulación, supervisión, fiscalización, de solución de conflictos, reclamos y control de conductas anticompetitivas están plenamente ratificadas y desarrolladas como funciones fundamentales del OSIPTEL en las vigentes Leyes N° 26285², N° 27332³ y N° 27336⁴, así como en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁵.

En ese sentido, el OSIPTEL, únicamente, está facultado para emitir opinión técnica respecto de aquellos asuntos vinculados a su competencia.



¹ Decreto Legislativo N° 702 mediante el cual se declaran de necesidad pública el desarrollo de telecomunicaciones y aprueban normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en telecomunicaciones.

² Ley que dispone la desmonopolización progresiva de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Telefonía Fija Local y de Servicios de Portadores de Larga Distancia.

³ Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

⁴ Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL.

⁵ Cfr. Art. 32 de la Ley N° 29158.

3.1. Cuestiones Generales

La Constitución Política del Perú establece que la declaración de Estado de Emergencia se puede determinar en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación, tal como se indica a continuación:

“Artículo 137.- Estados de excepción, Estado de Emergencia y Estado de Sitio
El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:

1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. (...)”

De ello, se puede advertir que no todas las declaratorias de Estado de Emergencia por parte del Poder Ejecutivo, producen los mismos efectos en la población y a nivel geográfico.

En este caso en particular, tal como se advierte en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el Estado de Emergencia fue declarado a nivel nacional, por las graves circunstancias que afectan a la población como consecuencia del brote del COVID-19, el cual además fue acompañado con la disposición del aislamiento social obligatorio.

De otro lado, cabe indicar que en las normas de determinados sectores, se faculta a las entidades públicas a regular disposiciones para situaciones de emergencia; en el caso de telecomunicaciones, el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2007-MTC, se faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a establecer disposiciones a efectos que las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones brinden los servicios necesarios⁶.

Por lo expuesto, se sugiere que las disposiciones que se establecen en el Proyecto de Ley solo sean aplicadas a las declaraciones de Estado de Emergencia a través de las cuales se impida o limite el tránsito o el trabajo, y no a todas las situaciones, en tanto no todas tienen el mismo impacto. Además, considerando que las disposiciones sectoriales ya establecen la facultad para establecer medidas durante una situación de emergencia, se sugiere que se faculte al Gobierno establecer la obligatoriedad de las disposiciones en coordinación con los entes rectores o reguladores, según sea el caso.

3.2. El servicio público de telecomunicaciones como consecuencia de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional establecido en el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM

Es importante señalar que en esta coyuntura en particular, mediante la Resolución N° 035-2020-PD/OSIPTEL, asumiendo su rol de tutela de los derechos de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones ante esta coyuntura crítica que afronta el país, el OSIPTEL dispuso de manera **excepcional** la prohibición de la suspensión de los servicios por falta de pago durante el Estado de Emergencia Nacional decretado por el Gobierno mediante el

⁶ Artículo 19.- Obligaciones en casos de emergencia

En caso de producirse una situación de emergencia o crisis local, regional o nacional, tales como terremotos, inundaciones u otros hechos análogos, que requieran de atención especial por parte de los operadores de los servicios de telecomunicaciones, éstos brindarán los servicios de telecomunicaciones que sean necesarios dando prioridad a las acciones de apoyo conducentes a la solución de la situación de emergencia. Para tal efecto, los titulares de concesiones y autorizaciones seguirán las disposiciones del Ministerio.



Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, considerando que la inmovilización social obligatoria no permitiría a los abonados realizar el pago de sus recibos y que el referido Decreto Supremo estableció la obligación de **garantizar la continuidad del servicio**.

Asimismo, resulta importante señalar que el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 035-2020 establece que durante el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus prórrogas, las empresas operadoras deben **garantizar la continuidad** de la prestación adecuada de los servicios públicos de telecomunicaciones, entre otros, para lo cual deberán establecer medidas económicas en favor de la población (vulnerable).

En efecto, el referido Decreto de Urgencia estableció, entre otras, medidas para facilitar el pago de los servicios públicos de telecomunicaciones, la facultad de las empresas operadoras a realizar el fraccionamiento del pago de los recibos emitidos en el mes de marzo de 2020 o que comprendan algún consumo realizado durante el Estado de Emergencia Nacional, **sin aplicar intereses ni cargos**, así como la posibilidad de brindar los servicios con prestaciones reducidas.

Sobre la base de ello, a través de la Resolución N° 040-2020-PD/OSIPTEL, este Organismo estableció Medidas Complementarias a las disposiciones establecidas en el referido Decreto de Urgencia, tales como:

- (i) La obligación de la empresa operadora a informar al abonado si procede o no su solicitud de fraccionamiento.
- (ii) La obligación de la empresa operadora a llevar un registro de las solicitudes y los acuerdos de fraccionamiento de los recibos vencidos.
- (iii) La difusión de los criterios a ser aplicados por las empresas operadoras para otorgar facilidades de pago de los recibos, incluido el fraccionamiento.
- (iv) El derecho de los usuarios a presentar reclamo en los casos que la empresa operadora aplique intereses moratorios, intereses compensatorios, cargos fijos por mora, cargos por reconexión o cualquier otro concepto vinculado al no pago del recibo y/o del fraccionamiento de la deuda vencida, correspondiente a los recibos emitidos en marzo de 2020 o que comprendan consumos del periodo de emergencia.
- (v) La prohibición de la empresa operadora a negarse a otorgar facilidades para el pago de los recibos, siempre que el abonado cumpla con los criterios establecidos.

Posteriormente, a través de la Resolución N° 042-2020-CD/OSIPTEL se estableció que al término del periodo de aislamiento social obligatorio, las empresas operadoras podrán suspender el servicio por falta de pago previa comunicación a los abonados.

Ahora bien, considerando las sucesivas prórrogas y el prolongado periodo del Estado de Emergencia Nacional⁷, mediante la Resolución N° 043-2020-PD/OSIPTEL del 28 de mayo de 2020, el OSIPTEL dejó sin efecto la prohibición de suspender los servicios, ante la evidencia e que la falta de recaudación pone en riesgo la cadena de pagos del sector y la sostenibilidad de la prestación del servicio. De esta manera, se aprobó un cronograma gradual para que las empresas pudiesen efectuar la suspensión de los servicios que tengan de dos (2) a más recibos pendientes de pago.

Asimismo, la Resolución N° 043-2020-PD/OSIPTEL estableció de manera complementaria, disposiciones orientadas a garantizar la continuidad y sostenibilidad de los servicios públicos de telecomunicaciones, así como salvaguardas en favor de los usuarios, obligándose a las empresas operadoras a informar antes de proceder con la suspensión, así como ofrecer el

⁷ Inicialmente solo sería de quince (15) días.



fraccionamiento de los recibos vencidos; ello con el propósito de que los usuarios financien su deuda y continúen utilizando los servicios, dentro de esta difícil coyuntura.

Dentro del contexto general expuesto y como parte del proceso de supervisión permanente, el OSIPTEL advirtió que los procesos de otorgamiento de facilidades de pago no habían alcanzado el nivel esperado; por lo que a través de la Resolución N° 067-2020-CD/OSIPTEL⁸ se otorgó más tiempo y se dispuso que las empresas operadoras faciliten a los usuarios todos los canales de atención existentes para brindarles información sobre todas las opciones que tienen para evitar la suspensión del servicio durante el Estado de Emergencia Nacional.

Así las cosas, con lo normado hasta la fecha, este Organismo Regulador ha advertido que el sector está operando con regularidad. Esto es, no hay evidencia de crisis en el lado de los usuarios por suspensiones de servicio; pues con la normativa complementaria expedida por el OSIPTEL, hay una mayor cantidad de fraccionamiento de recibos vencidos, a fin de evitar la suspensión del servicio. Asimismo, se ha advertido que las redes están operando sin serias afectaciones de continuidad o calidad y las empresas están administrando las facturaciones garantizando la mayor continuidad de los servicios.

Teniendo en cuenta ello, si bien se considera pertinente el establecimiento de medidas para atender la problemática del endeudamiento de los hogares generado por la crisis económica y sanitaria provocada por la propagación del COVID-19; no debe perderse de vista que dicha crisis también ha generado y seguirá generando efectos económicos importantes en la provisión de servicios en el sector telecomunicaciones.

En efecto, luego de transcurridos más de cien (100) días de la situación de Estado de Emergencia y de aislamiento social obligatorio, el impacto económico que se ha generado en el sector telecomunicaciones se ha traducido en un incremento significativo de la morosidad por pago de servicios (en abril se llegó a un promedio de 40%).

Por lo tanto, en atención a sus funciones, el OSIPTEL viene evaluando constantemente las medidas adoptadas, a fin de garantizar la continuidad de los servicios de telecomunicaciones en el contexto de la coyuntura actual que afronta el país, y la no afectación al mercado.

3.3. **Sobre la suspensión del cobro de las deudas pendientes de pago durante el Estado de Emergencia, así como la exoneración del cobro de intereses, comisiones, penalidades y/o gastos administrativos**

El Proyecto de Ley plantea que durante el periodo de declaración de Estado de Emergencia, el Poder Ejecutivo, en coordinación con las empresas privadas y/o públicas que prestan servicios básicos, tales como internet, telefonía fija y telefonía móvil, dispone la suspensión del cobro de deudas pendientes de pago contraídas antes o durante dicho régimen de excepción por personas naturales o jurídicas, sin que ello implique el cobro adicional de intereses, comisiones, penalidades y/o gasto administrativo alguno, debiéndose garantizar la prestación continua de los mismos.

Al respecto, cabe indicar que el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones⁹ establece que la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones se efectúa a cambio del pago de una contraprestación¹⁰ (tarifa).

⁸ Publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 03 de junio de 2020.

⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC.

¹⁰ Artículo 40.- Serán considerados servicios públicos de telecomunicaciones aquellos servicios declarados como tales en el reglamento de esta Ley, que estén a disposición del público en general y cuya utilización se efectúe a cambio del pago de una contraprestación. Su prestación será normada por la presente Ley y podrá ser reglamentada cuando por las características del servicio ello fuere necesario.



Ahora bien, tal como se indicó en el punto 3.1, no necesariamente durante todas las declaraciones de Estado de Emergencia se produce una afectación a los abonados que implique adoptar medidas tales como la suspensión del cobro de deudas pendientes de pago contraídas antes o durante dicho régimen de excepción y la exoneración del cobro de intereses, comisiones, penalidades y/o gasto administrativo alguno, más aún se debe considerar el impacto económico que puede generar un incremento de la morosidad por pago de servicios, lo que se ve reflejado en una reducción en los ingresos facturados y percibidos en el sector, y por tanto incide directamente en la sostenibilidad y continuidad de la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En este sentido, la propuesta legislativa hará persistente la morosidad antes señalada; brindando incentivos a que algunos abonados decidan no pagar la referida contraprestación económica por la provisión del servicio. Asimismo, esta situación llevará a que se mantengan recibos impagos, cuya obligación deberá ser asumida posteriormente.

De esta manera, los posibles altos niveles de morosidad que lleguen a registrarse generarán impactos en el mediano o largo plazo en el normal desenvolvimiento de la industria, pues se acentuará la reducción de los ingresos facturados y percibidos de las empresas operadoras destinados a cubrir las inversiones necesarias en infraestructura para mantener operativa la red, asegurar la calidad de los servicios e incrementar la conectividad de los mismos¹¹.

No debe de perderse de vista que la provisión de servicios de telecomunicaciones con estándares aceptables de calidad se sostiene en un círculo virtuoso donde, la prestación del servicio de las empresas hacia los usuarios se realiza a cambio de una contraprestación económica de los usuarios hacia las empresas, y con dichos recursos las empresas financian la provisión de los servicios, la cual descansa en el despliegue y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones.

Más aun, se debe tomar en cuenta que sobre los servicios públicos de telecomunicaciones se soportan los aplicativos o programas de teleeducación, telesalud y teletrabajo; y que en el contexto de un Estado de Emergencia, resultan importantes para mantener la continuidad de la política económica y social.

Teniendo en cuenta lo señalado, aprobar la propuesta legislativa bajo comentario, pondría en riesgo la prestación actual y futura de los servicios públicos de telecomunicaciones a los usuarios.

3.4. Sobre el establecimiento del Periodo de Gracia

El Proyecto de Ley plantea que finalizado el Estado de Emergencia se conceda un periodo de gracia de sesenta (60) días calendario para que a partir de ello se continúe con el cobro de las deudas, entre otros, por servicios básicos, sin que ello implique el cobro adicional de intereses, comisiones, penalistas y/o gastos administrativos alguno.

Tal como fue señalado, la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones se efectúa a cambio del pago de una contraprestación (tarifa); y en efecto, en los casos en los cuales una determinada situación afecte económicamente a la población, lo cual imposibilite realizar los pagos de los servicios, en este caso el servicio de telecomunicaciones, es

¹¹ En este punto, debe recordarse que el OSIPTEL ha advertido en el Congreso de la República el riesgo de postergar los ingresos a los operadores de telecomunicaciones, el cual podría afectar la operación del servicio afectando a la totalidad de los usuarios posiblemente en términos de calidad de servicio u otro de mayor grado.



necesario establecer medidas que faciliten a los abonados realizar los pagos y no verse afectados con el corte del servicio por la falta de pago.

Sin embargo, si bien se considera pertinente el establecimiento de medidas para atender la problemática del endeudamiento de los hogares generado como consecuencia de la duración del Estado de Emergencia Nacional; no debe perderse de vista que dicha crisis también ha generado y seguirá generando efectos económicos importantes en la provisión de servicios en el sector telecomunicaciones.

Por lo tanto, es opinión de este Organismo que correspondería más bien, como medida general a favor de todos los abonados, fomentar el otorgamiento de incentivos a los abonados para la gestión de los pagos del servicio a través de opciones de fraccionamiento de pago, sin que se detenga el flujo de pagos.

Teniendo en cuenta ello, consideramos que en el caso de incluir disposiciones para un periodo posterior a la declaratoria del Estado de Emergencia, el Proyecto de Ley debería establecer que corresponde a cada Organismo Regulador evalúe y apruebe las disposiciones que faciliten a los abonados el pago por la prestación de los servicios.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, se concluye que no es necesario la aprobación del Proyecto de Ley N° 4884/2020-CR, en tanto a la fecha existe normativa especial aprobada por el OSIPTEL -como ente regulador especializado- respecto a la suspensión del servicio y a las facilidades de pago de los recibos, que ha considerado la situación del mercado en su conjunto, lo cual comprende la situación de los usuarios.

Atentamente,

