

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
CC	:	RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO
ASUNTO	:	Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 4878/2020-CR "Ley que establece medidas urgentes en materia económica, administrativa, laboral y médica para afrontar la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID-19 CORONAVIRUS"
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. OBJETO

La presente opinión tiene por objeto analizar el Proyecto de Ley N° 4878/2020-CR “Ley que establece medidas urgentes en materia económica, administrativa, laboral y médica para afrontar la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID-19 CORONAVIRUS”, considerando las competencias del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL).

II. ANTECEDENTES

- 2.1. Con fecha 24 de marzo de 2020, el Grupo Parlamentario Somos Perú presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley denominado “Ley que establece medidas urgentes en materia económica, administrativa, laboral y médica para afrontar la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID-19 CORONAVIRUS” (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 2.2. Mediante Oficio N° 077-2020/2021-ANC/CEBFIF-CR, recibido el 6 de julio de 2020, el Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, solicita al Presidente del OSIPTEL se sirva emitir una opinión e informe técnico institucional respecto al Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS

3.1. Cuestión previa: Sobre delimitación del alcance de la opinión

El Proyecto de Ley, conforme a su artículo 1, tiene por objeto establecer medidas que minimicen los efectos económicos y sociales a causa de la pandemia COVID-19 CORONAVIRUS, de conformidad con los artículos 7, 44, 58 y 65 y otros de la Constitución Política, conforme a los cuales el Estado tiene el deber de velar por la salud de la población, orientar el desarrollo del país, defender el interés de los consumidores y usuarios, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Considerando dicho objeto, el Proyecto de Ley formula, principalmente, las siguientes medidas:

- (i) Liberación económica de los fondos de la Compensación por Tiempo de Servicios de los trabajadores (Artículo 2).
- (ii) El aplazamiento del pago de deudas para personas naturales y MYPEs (Artículo 3).
- (iii) **El aplazamiento del pago de servicios públicos de agua, luz, gas natural, telefonía, internet y telefonía móvil para personas naturales y MYPEs**(Artículo 4).
- (iv) Aplazamiento del pago de tributos y multas (Artículo 5).
- (v) Prórroga del vencimiento de títulos valores (Artículo 6).
- (vi) Exoneración del Impuesto General a las Ventas para medicamentos, insumos y equipos biomédicos para afrontar el COVID-19 (Artículo 7).
- (vii) Cobertura y atención obligatoria de casos COVID-19 (Artículo 8).



Al respecto, resulta oportuno indicar que, en el marco de su Ley de Creación ⁽¹⁾, el OSIPTEL se encarga de garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario. Además, conforme a lo previsto en el artículo 19 del Reglamento General del OSIPTEL ⁽²⁾, este Organismo tiene como objetivos específicos cautelar en forma imparcial los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios en el mercado de telecomunicaciones, entre otros ⁽³⁾.

Asimismo, corresponde señalar que el OSIPTEL –en pleno ejercicio de su Función Normativa, prevista en el literal c) del artículo 3 ⁽⁴⁾ de la Ley Marco de Organismos Reguladores, Ley N° 27332– ha emitido diversas Resoluciones que se encuentran orientadas a garantizar la continuidad de los servicios públicos de telecomunicaciones, durante el Estado de Emergencia Nacional.

Siendo ello así, en el marco de las competencias del OSIPTEL, se considera pertinente opinar solo sobre las disposiciones que se encuentran dentro de la competencia de este Organismo; esto es, el numeral (iii) precedente.

3.2. Comentarios al Proyecto de Ley

3.2.1. Consideraciones Generales

De la revisión del sustento del Proyecto de Ley, se advierte que no se ha realizado un análisis sobre la existencia e impacto de los efectos en la cadena de pagos de la que forman parte las MYPEs. Cabe indicar que, este aspecto es relevante, pues a diferencia del sector residencial, en estos casos no serían necesarias las propuestas contenidas en el Proyecto de Ley, referidas, principalmente, a la prohibición de la suspensión del servicio y la suspensión de los pagos, dado que, al tratarse de empresas, estas utilizan los servicios de telecomunicaciones como insumos de producción. Por tanto, sus características, problemática y alternativas de solución son diferentes, y no necesariamente deben involucrar medidas que afecten el desarrollo del mercado de telecomunicaciones.

Por tal motivo, siendo que, durante las etapas iniciales del Estado de Emergencia Nacional, establecido mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, se dieron medidas que beneficiaron a todos los abonados de los servicios públicos de

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 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.

³ "Artículo 19.- Objetivos específicos del OSIPTEL

Dentro del marco del objetivo general, son objetivos específicos del OSIPTEL:

a) *Promover la existencia de condiciones de competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.*

b) *Garantizar el acceso universal a los servicios públicos de telecomunicaciones.*

c) *Garantizar la calidad y la continuidad de la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.*

d) *Velar por el cabal cumplimiento de los contratos de concesión.*

e) *Cautelar en forma imparcial los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios en el mercado de telecomunicaciones.*

f) *Establecer políticas adecuadas de protección para los usuarios, y velar por el acceso a los servicios con tarifas razonables".*

⁽⁴⁾ "Artículo 3.- Funciones

3.1. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas 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;

(...)"



telecomunicaciones (sean residenciales o empresariales), tanto del Gobierno Nacional como del OSIPTEL; en esta fase de reactivación económica debe evaluarse con mayor cuidado este tipo de medidas que pueden afectar la sostenibilidad del sector.

En esa línea, consideramos que la propuesta del artículo 3 podría ser reemplazada por medidas que otorguen facilidades de pago y/o facilidades para los créditos a tasas preferenciales, con el respaldo del programa REACTIVA.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, en los siguientes puntos se desarrollan los comentarios específicos.

3.2.2 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** -y sin hacer distinción alguna entre personas naturales o empresas- la prohibición de la suspensión de los servicios por falta de pago durante el Estado de Emergencia Nacional decretado por el Gobierno mediante el 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. Cabe señalar, que dicha norma, aún se encuentra vigente y lo estará hasta la finalización del Estado de Emergencia Nacional.

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-PD/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 Nacional⁵, 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 de 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 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/OSIPTEL⁶ 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 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 por parte de los usuarios, 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.

⁵ Inicialmente solo sería de quince (15) días.

⁶ Publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 03 de junio de 2020.



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 en su conjunto.

3.2.3 Sobre la prohibición de la suspensión o corte del servicio a las personas naturales (y las MYPEs)

El Proyecto de Ley prohíbe el corte o suspensión de dichos servicios, por el lapso de sesenta (60) días, contados desde la entrada en vigencia de la ley (en caso se apruebe).

Al respecto, cabe indicar que el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones⁷ establece que la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones se efectúa a cambio del pago de una contraprestación⁸ (tarifa).

Ahora bien, 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 telecomunicaciones⁹.

Sobre la propuesta legislativa objeto de evaluación, debe considerarse el impacto económico que puede generar, como 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, lo cual terminaría por perjudicar a los propios usuarios.

⁷ Aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC.

⁸ 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.

⁹ 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.



En efecto, los posibles altos niveles de morosidad que lleguen a registrarse -por la falta de pago del servicio- 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 mismos¹⁰.

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, no resulta sostenible para el sector disponer nuevamente la prohibición de la suspensión de los servicios por falta de pago; más allá del horizonte de vigencia de la Resolución N° 035-2020-PD/OSIPTEL emitida por este Organismo Regulador. En efecto, en virtud de las disposiciones expedidas por el OSIPTEL, a la fecha existe mayor transparencia e información respecto a las facilidades de pago -como el fraccionamiento- que pueden ofrecer las empresas operadoras.

Asimismo, en mérito del antes aludido Decreto de Urgencia N° 035-2020, si un usuario no paga un recibo y decide no fraccionar -lo cual únicamente depende de él-, no quedará sin servicio, sino que, durante el Estado de Emergencia Nacional, continuará haciendo uso del mismo con prestaciones reducidas.

3.2.4 Sobre el fraccionamiento del pago de los recibos

Por un lado, el Proyecto de Ley propone que los operadores de servicios públicos, como lo son las telecomunicaciones, deben aplazar por sesenta (60) días el pago de las deudas de las personas naturales y las MYPEs, sin generar penalidades, intereses moratorios, entre otros. Sin embargo, también establece que las deudas adquiridas por dichos servicios durante el Estado de Emergencia, podrán ser fraccionadas en no menos de tres (3) armadas en un año.

Al respecto, consideramos que se trata de propuestas contradictorias o que, por lo menos, la primera genera incentivos para que los usuarios no paguen en lugar de fraccionar sus servicios y con ello, en las medidas de sus posibilidades, contribuir a la sostenibilidad de los servicios. Por consiguiente, no es oportuno aprobar normas que desalienten el pago aplazando las deudas, sino por el contrario, fomentar el pago con las respectivas facilidades, considerando la delicada situación que atraviesa el país.

¹⁰ 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.



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 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.

Así, en esta coyuntura en particular de la declaración del Estado de Emergencia como consecuencia del COVID-19, se reitera que, a través del Decreto de Urgencia N° 035-2020 se facultó a las empresas operadoras otorgar como facilidades el fraccionamiento de pagos, mediante el cual los abonados pueden fraccionar hasta por doce (12) meses sus recibidos emitidos en el mes de marzo de 2020 o que comprendan algún consumo realizado durante el Estado de Emergencia. La norma en mención, establece que, con motivo de dichas facilidades, no aplican intereses moratorios, intereses compensatorios, cargos fijos por mora, cargos por reconexión o cualquier otro concepto vinculado al no pago del recibo y/o del financiamiento de la deuda vencida.

Aunado a ello, respecto al vigente Estado de Emergencia Nacional, el OSIPTEL estableció Medidas Complementarias (Resolución N° 040-2020-PD/OSIPTEL) a las disposiciones establecidas en el referido Decreto de Urgencia, tales como el derecho que tienen los usuarios para reclamar ante la empresa que 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.

Es importante señalar que con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento del mercado de telecomunicaciones, y considerando las dificultades para el acceso y falta de información de las empresas hacia los abonados respecto al fraccionamiento de recibos impagos, es necesario garantizar una adecuada información a los abonados sobre las condiciones y restricciones del fraccionamiento, y sobre las consecuencias de una posible suspensión del servicio en caso no se solicite el fraccionamiento, tal como lo ha establecido el OSIPTEL a través de las Resoluciones N° 043-2020-PD/OSIPTEL y N° 067-2020-CD/OSIPTEL, donde se dispuso:

- (i) Aun cuando ocurra la suspensión del servicio se permitirá el acceso a los aplicativos de Internet “Aprendo en Casa” (MINEDU) y “Subsidio Monetario” (MEF), ambos sin costo para el abonado.
- (ii) Previo a la suspensión del servicio, la empresa operadora informe al abonado la posibilidad de fraccionar el monto pendiente de pago o acceder a que el servicio le sea brindado con prestaciones reducidas, a fin de que el servicio no sea suspendido.
- (iii) Otorgar la opción al abonado de solicitar la migración del plan tarifario contratado o la suspensión temporal del servicio.
- (iv) Se tipificó como infracción grave el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la referida norma¹¹.

¹¹ Artículo Tercero.- Régimen de Infracciones.-



Por lo expuesto, se concluye que no resulta necesario aprobar una ley que regule obligaciones sobre el fraccionamiento de las deudas contraídas por el consumo de servicios públicos contraídas durante el Estado de Emergencia Nacional, por encontrarse debidamente reguladas por el Gobierno Nacional y el OSIPTEL, en ejercicio de sus funciones.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, se concluye que no es necesaria la inclusión del artículo 4 en el Proyecto de Ley N° 4878/2020-CR, por las siguientes razones:

- a) Las disposiciones referidas a la prohibición del corte de servicios públicos básicos por no pago de la MYPES, así como la suspensión de los pagos por dicho conglomerado, no resulta una medida idónea.
- b) A la fecha existe normativa especial aprobada por el Gobierno Nacional y 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,



La empresa operadora incurre en infracción grave cuando: (i) aplique condiciones de fraccionamiento distintas a las comunicadas al OSIPTEL y a los abonados; (ii) retire su oferta de fraccionamiento comunicada al OSIPTEL; (iii) obstaculice al abonado acceder al fraccionamiento de los recibos; (iv) condicione la solicitud de migración o de suspensión temporal, al pago de los recibos adeudados; o (v) no permita el acceso gratuito al aplicativo "Aprendo en Casa" y "Subsidio Monetario", en los servicios de acceso a internet y servicios públicos móviles que hayan sido suspendidos.