

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
CC	:	RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO
ASUNTO	:	OPINION A PROYECTO DE LEY DENOMINADO: RESCATE FINANCIERO A MYPES, REMITIDO POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA
FECHA	:	30 de junio de 2020

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ABOGADO ESPECIALISTA EN TEMAS DE GESTION PUBLICA	RENZO LEONARDO CHIRI MARQUEZ
	ABOGADO ESPECIALISTA EN DERECHOS DE USUARIOS Y DE ADMINISTRACION INTERNA	RAUL EUSEBIO MORAN CRUZADO
REVISADO POR	ABOGADO COORDINADOR	ROCIO ANDREA OBREGON ANGELES
APROBADO POR	GERENTE DE ASESORIA LEGAL	LUIS ALBERTO AREQUIPEÑO TAMARA



I. OBJETO

La presente opinión tiene por objeto analizar el Proyecto de Ley N° 05132/2020-CR “Ley de rescate financiero a MYPES ante la crisis producida por el coronavirus (COVID-19)”, considerando las competencias del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL).

II. ANTECEDENTES

- 2.1. Con fecha 06 de mayo de 2020, el Grupo Parlamentario Acción Popular presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley denominado “Ley de rescate financiero a MYPES ante la crisis producida por el coronavirus (COVID-19)” (en adelante, el Proyecto de Ley).
- 2.2. Mediante Oficio N° 108-2020-2021-CPMYPEYC/CR, recibido el 12 de junio de 2020, el Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas 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 dictar medidas excepcionales para las Micro y Pequeñas Empresas (en adelante, MYPES) que, con la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, hayan sufrido pérdidas de capital de trabajo y mercado, a efectos de promover su financiamiento y liquidez, y mantener e impulsar su desarrollo productivo.

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

- (i) Suspensión de cobro de Impuestos Municipales a las MYPES (Artículo 4).
- (ii) Suspensión de los Sistemas de Pagos Adelantados del IGV (Artículo 5).
- (iii) Suspensión del cobro de derechos y tasas por trámites en Instituciones Públicas (Artículo 6).
- (iv) Suspensión del cobro de obligaciones de las MYPES con el sistema financiero (Artículo 7).
- (v) Mayor compra del Estado a las MYPES (Artículo 8).
- (vi) Obligación de pago a los proveedores MYPES (Artículo 2).
- (vii) Suspensión del corte de servicios públicos básicos por no pago de las MYPES (Artículo 3).

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

(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.



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.

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 indicadas en el artículo 3 del Proyecto de Ley, referidas a la suspensión de los pagos y la postergación para el inicio de cobro de recibos, dado que al tratarse de empresas, estas utilizan los servicios de telecomunicaciones como insumos de producción, se entiende que sus características, problemática y alternativas de solución son diferentes, y no necesariamente deben involucrar medidas que afecten el desarrollo del mercado de 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;*

(...)"



Por tal motivo, siendo que durante las etapas iniciales del Estado de Emergencia se dieron medidas que beneficiaron a todos los abonados de los servicios públicos de telecomunicaciones (sean residenciales o empresariales); en esta fase de reactivación económica debe evaluarse con mayor cuidado este tipo de medidas que pueden afectar la sostenibilidad del sector y no tener el impacto buscado.

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. Suspensión del corte de servicios públicos básicos por no pago de la MYPES (artículo 3)

El Proyecto de Ley propone que durante el periodo del Estado de Emergencia Nacional, de forma excepcional no pueda ordenarse, ni ejecutarse, la suspensión de, entre otros, los servicios de internet telefonía fija y móvil respecto de los consumidores finales que sean Micro y Pequeñas Empresas (MYPES), por no pago de cuentas.

Asimismo, se dispone que al término del tercer mes contado desde la finalización del periodo del Estado de Emergencia Nacional, se procede al cobro respectivo, sin considerar cobros adicionales, tales como gastos administrativos, costos de reconexión y/o intereses moratorio o compensatorio alguno.

Al respecto, es preciso señalar que este Organismo ha emitido disposiciones, las cuales están alineadas a la política general del Gobierno de garantizar la continuidad de la prestación del servicio público de telecomunicaciones en esta coyuntura en la que se ha dispuesto el aislamiento social y el Estado de Emergencia Nacional.

Precisamente, conscientes de la situación crítica que afronta el país y cómo ésta afecta a los abonados (residenciales y empresariales) y a las empresas del sector de telecomunicaciones, este Organismo tiene como estrategia la evaluación constante de las medidas a ser aplicadas que permitan salvaguardar el derecho de acceso y continuidad del servicio, sin afectar la competencia en el sector.

Es en ese sentido que, mediante la Resolución N° 035-2020-PD/OSIPTEL, el OSIPTEL, asumiendo su rol de tutela ante los usuarios, dispuso la prohibición de la suspensión de los servicios durante el Estado de Emergencia Nacional. Cabe señalar que la referida resolución tuvo un carácter excepcional, toda vez que, según el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones se efectúa a cambio del pago de una contraprestación (tarifa).

Posteriormente, considerando que el Decreto de Urgencia N° 035-2020, entre otras, medidas relacionadas al pago de los servicios públicos de telecomunicaciones, estableció que las empresas operadoras se encuentran facultadas a realizar el fraccionamiento del pago de los recibos emitidos por la prestación de dichos servicios, así como brindar los mismos con prestaciones reducidas, a fin de garantizar la continuidad de la prestación de los servicios públicos básicos, el OSIPTEL a través de



la Resolución N° 040-2020-PD/OSIPTEL⁽⁵⁾, estableció disposiciones referidas al fraccionamiento y reducción de prestaciones del servicio ante recibos impagos.

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, en el caso del sector de las telecomunicaciones, considerando las sucesivas prórrogas y el prolongado periodo del Estado de Emergencia Nacional⁽⁶⁾, 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.

Pese a ello, la Resolución N° 043-2020-PD/OSIPTEL dispuso de manera complementaria, disposiciones orientadas a garantizar la continuidad y sostenibilidad de los servicios públicos de telecomunicaciones, así como salvaguardas a favor de los usuarios, obligándose a las empresas operadoras a informar antes de 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 de la coyuntura expuesta 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/OSIPTEL⁽⁷⁾, se otorgó más tiempo y se dispuso que las empresas operadoras faciliten a los usuarios todos los canales de atención de las empresas para brindarles información sobre todas las opciones que tienen para evitar la suspensión del servicio durante el Estado de Emergencia Nacional.

Teniendo en cuenta ello, si bien como consecuencia de la duración del Estado de Emergencia Nacional se ha generado un impacto económico a nivel nacional; debe tenerse en cuenta que el sector de telecomunicaciones, también se ha visto afectado, debido al incremento significativo de la morosidad por pago de servicios, que incide en la sostenibilidad y continuidad de la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones, afectando la recaudación de las empresas operadoras.

En ese sentido, a fin de lograr un equilibrio que permita la sostenibilidad de la industria, consideramos que se debe procurar que la MYPES continúen realizando los pagos correspondientes por servicios que ya han sido consumidos de tal manera que se asegure la cadena de pagos. Ello, en tanto que existe el riesgo de que medidas que implican la prórroga en el pago de los servicios, terminen por acumular deudas cuyos montos resulten siendo impagables para estas al momento de su cobranza.

⁽⁵⁾ Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2020.

⁽⁶⁾ Inicialmente solo sería de quince (15) días.

⁽⁷⁾ Publicada en el Diario Oficial El Peruano en fecha 03 de junio de 2020.



Tal como se ha indicado, las MYPES puede acceder al financiamiento o fraccionamiento de pagos de recibos hasta por 12 meses, lo cual les permitirá mantener su liquidez, incluso por un periodo mayor a lo propuesto.

De otro lado, sobre la propuesta de que al término del tercer mes contado desde la finalización del periodo establecido para el Estado de Emergencia Nacional, se procede con el cobro respectivo, sin considerar el cobro de gastos administrativos, costos de reconexión y/o interés moratorio o compensatorio alguno a las MYPES; se considera que se estaría generando un tratamiento diferenciado, pues a los usuarios residenciales deudores sí se les suspendería el servicio (en caso no hayan fraccionado), mientras que a las MYPES no.

3.2.3. Mayor compra del Estado a las MYPES (artículo 8)

Con relación a lo previsto en el artículo 8º del Proyecto de Ley, es importante destacar que las contrataciones del Estado se rigen por los principios establecidos en el artículo 2º del TUO de la Ley N° 30225, aprobado mediante DS 082-2019-EF, que sirven de criterio de interpretación para la aplicación de la ley y su reglamento, de integración para solucionar vacíos y como parámetros para la actuación de quienes intervengan en dichas contrataciones.

Además, no debe perderse de vista que las normas vinculadas a contrataciones del Estado deben bustar **maximizar el valor de los recursos públicos** que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las **mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos** y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos

Dentro de estos principios se encuentran el principio de libertad de concurrencia⁽⁸⁾, por el cual las entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen; en tanto que por el principio de competencia⁽⁹⁾, los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación.

Bajo estas reglas, regular que la entidades deberán priorizar las contrataciones de bienes y servicios ofertadas por las MYPES, resultaría contrario a lo previsto en los principios de libre concurrencia y de competencia que prohíben expresamente **la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores así como aquellas que restrinjan o limiten la competencia.**

⁽⁸⁾

Libertad de Concurrencia.- Las Entidades promueven el libre acceso y participación de proveedores en los procesos de contratación que realicen, debiendo evitarse exigencias y formalidades costosas e innecesarias. **Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre concurrencia de proveedores.** (negrita y subrayado agregado)

Competencia.- Los procesos de contratación incluyen disposiciones que permiten establecer condiciones de competencia efectiva y obtener la propuesta más ventajosa para satisfacer el interés público que subyace a la contratación. **Se encuentra prohibida la adopción de prácticas que restrinjan o afecten la competencia.**

⁽⁹⁾

Finalmente, no debe perderse de vista que la normativa sobre contrataciones del Estado favorece a las microempresas y pequeñas empresas cuando corresponde otorgar la buena pro, en caso se haya producido empate en las respectivas ofertas.

3.2.4. Costo Beneficio de la Norma

Al respecto, el artículo 3º del Reglamento⁽¹⁰⁾ de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889 dispone lo siguiente:

“Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. *El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*
(...)”.

En ese sentido, atendiendo al “Análisis Costo - Beneficio” del Proyecto de Ley se colige que dicho aspecto no cumple con las disposiciones previstas en el numeral 3.1 del artículo 3º del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa; ello, en tanto no se aprecia una evaluación integral –en términos cuantitativos y/o cualitativos– de los impactos asociados a los costos y beneficios de las propuestas legislativas considerando a todos los actores involucrados en la aplicación de las mismas.

IV. CONCLUSIONES

4.1 Las disposiciones referentes a la suspensión del corte de servicios públicos básicos por no pago de la MYPES, no resulta una medida idónea, necesaria ni proporcional en sentido estricto. No obstante, se sugiere mantener las reglas pertinentes para la suspensión del servicio por falta de pago, y garantizando el derecho de los abonados a que estén debidamente comunicados y puedan acceder a las facilidades dispuestas para el pago de los recibos; coadyuvando de esta manera a mejorar la recaudación del servicio lo cual redundará en un mayor bienestar para la población, permitiendo la provisión de servicios con mayor calidad, mayor conectividad, y garantizando la continuidad de su prestación.

4.2. Respecto a las disposiciones de mayor compra del Estado a las MYPES, se considera que disponer que la entidades prioricen las contrataciones de bienes y servicios ofertadas por las MYPES, resultaría contrario a lo previsto en los principios de libre competencia y de competencia que prohíben expresamente la adopción de prácticas que limiten o afecten la libre competencia de proveedores así como aquellas que restrinjan o limiten la competencia.

4.3. En cuanto al “Análisis Costo - Beneficio” del Proyecto de Ley, se advierte que no cumple con las disposiciones previstas en el numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

⁽¹⁰⁾ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.



V. RECOMENDACION

Se recomienda que el OSIPTEL remita el presente informe a la Presidencia de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, para su correspondiente remisión al Congreso de la República, de acuerdo a lo señalado en el Oficio N° 083-2020-2021-CODECO/CR, recibido el 05 de junio de 2020.

Atentamente,

