

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
CC	:	RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO
ASUNTO	:	Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 4910/2020-CR, que propone la Ley que dicta medidas extraordinarias ante situaciones de emergencia para la atención y pago de servicios públicos
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° 4910/2020-CR (en adelante, Proyecto de Ley), que propone la Ley que dicta medidas extraordinarias ante situaciones de emergencia para la atención y pago de servicios públicos, presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del Congresista Lenin Abraham Checco Chauca.

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° 4910, Ley que dicta medidas extraordinarias ante situaciones de emergencia para la atención y pago de servicios públicos.

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

- (i) Ante emergencias sanitarias o desastres naturales, que ameriten un Estado de Emergencia, a nivel nacional o regional, se faculta al Estado a suspender por tres (3) meses el cobro de los pagos de, entre otros servicios, los de telefonía fija y móvil e internet, con énfasis en aquellos que se encuentren en pobreza o pobreza extrema.
- (ii) La exoneración del cobro de los recibos no impide el acceso a la población a los servicios de telefonía fija y móvil e internet.
- (iii) Los Organismos Reguladores, en su calidad de autoridades técnico – normativas a nivel nacional, adecuen sus directivas para fijar tarifas y suspender el pago de los servicios.

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.

3.1. Cuestiones Generales

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.



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 las normas vigentes de determinados sectores, facultan a las entidades públicas a regular disposiciones para situaciones de emergencia en el ámbito de su competencia; lo cual se está considerando como propuesta en el artículo 5 del Proyecto de Ley.

En ese sentido, consideramos que las autoridades ya cuentan con facultades para regular la materia en situaciones de emergencia cuando la situación lo amerite, no es necesaria la aprobación del presente Proyecto de Ley.

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 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-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 Nacional⁶, 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/OSIPTEL⁷ 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, a fin de evitar

⁶ Inicialmente solo sería de quince (15) días.

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



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 del pago de recibos durante el periodo de tres (3) meses

El Proyecto de Ley plantea que:

- (i) Ante emergencias sanitarias o desastres naturales, que ameriten un Estado de Emergencia, a nivel nacional o regional, se faculta al Estado a suspender por tres (3) meses el cobro de los pagos de, entre otros servicios, los de telefonía fija y móvil e internet, con énfasis en aquellos que se encuentren en pobreza o pobreza extrema.
- (ii) La exoneración del cobro de los recibos no impide el acceso a la población a los servicios de telefonía fija y móvil e internet.

Al respecto, cabe indicar que el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones⁸ establece que la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones se efectúa a cambio del pago de una contraprestación⁹ (tarifa).

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

⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC.

⁹ 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.



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 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, 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 la obligación de los Organismos Reguladores para que adecuen sus directivas para fijar tarifas y suspender el pago de los servicios

El Proyecto de Ley plantea que los Organismos Reguladores, en su calidad de autoridades técnico – normativas a nivel nacional, adecuen sus directivas para fijar tarifas y suspender el pago de los servicios.

Sobre el particular, es importante señalar que 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.

En efecto, conforme el artículo 3 de la Ley N°27332 -Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos-, el OSIPTEL tiene, entre otras, la facultad exclusiva de dictar, en el ámbito y materias de su competencia, normas 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, así como la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito de competencia.

En ese sentido, es función del OSIPTEL evaluar el desenvolvimiento del mercado y el impacto en los usuarios y las empresas prestadoras del servicio, a fin de determinar medidas que garanticen la sostenibilidad y continuidad de la prestación del servicio público de telecomunicaciones, más aún en una situación que pueda impactar económicamente al 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.



como en este caso el Estado de Emergencia Nacional declarado como consecuencia del riesgo de propagación del COVID-19.

En efecto, fue en el ejercicio de sus competencias, que el OSIPTEL aprobó la normativa mencionada en el desarrollo del presente informe, tal como la Resolución N° 035-2020-PD/OSIPTEL que obligó temporalmente a las empresas operadoras a no suspender los servicios públicos de telecomunicaciones; o las Resoluciones N° 040-2020-PD/OSIPTEL y N° 067-2020-CD/OSIPTEL, que establecieron disposiciones para garantizar el acceso de los usuarios a los mecanismos de facilidades de pago como el fraccionamiento.

Por lo tanto, considerando las competencias del OSIPTEL, no resulta necesario que se incluya esta disposición en el Proyecto de Ley. No obstante, de persistir en mantenerla, consideramos que debe establecerse expresamente, que corresponde a dicho organismo, previa evaluación, establecer las condiciones, duración y plazos que rijan para la exoneración temporal de cobro, suspensión del servicio, facilidades de pago, etc.; no resultando pertinente, por tanto, el artículo 2° del Proyecto de Ley.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, se concluye que no es necesaria la aprobación del Proyecto de Ley N° 4910/2020-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,

