Proy. 1149/2021-CR

– Transportes

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
APOYO TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
14 FEB 2023
RECIBIDO
Firma Hora 16:32 p.m.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 043 -2023 –PR

Lima, 14 de febrero de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica el Decreto Legislativo 1338 para fortalecer la seguridad ciudadana. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley que modifica el Decreto Legislativo 1338 para fortalecer la seguridad ciudadana presenta el siguiente objeto:

> ***"Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *La presente ley tiene por objeto modificar los numerales 8.1 y 8.2 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana.*

Asimismo, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley modifica los numerales 8.1 y 8.2 del Decreto Legislativo 1338, en los siguientes términos:

DL 1338	Autógrafa de Ley
8.1 Las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones tienen las siguientes obligaciones: [...] i) Otras obligaciones establecidas en el reglamento del presente decreto legislativo.	8.1 Las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones tienen las siguientes obligaciones: [...] i) **Verificar que la propiedad del equipo terminal móvil donde se utilizará el servicio público móvil de telecomunicaciones contratado haya sido obtenida de fuente lícita, a través del comprobante de pago u otro que fehacientemente demuestre la adquisición de fuente lícita. En caso de que no se demuestre la adquisición de titularidad de fuente lícita del equipo terminal móvil, no procederá la contratación del servicio.** j) Otras obligaciones establecidas en el reglamento del presente decreto legislativo.
8.2 Queda prohibido a las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones, bajo la responsabilidad administrativa y civil que corresponda: [...] c) Otras prohibiciones establecidas en el reglamento del presente decreto legislativo.	8.2 Queda prohibido a las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones, bajo la responsabilidad administrativa y civil que corresponda: [...] c) **Contratar el servicio público móvil de telecomunicaciones con usuarios que no han demostrado la adquisición de la titularidad de la propiedad del equipo terminal móvil, donde se utilizará el servicio antes mencionado, de una fuente lícita.**

[1] Sobre la base del Informe N° D000171-2023-PCM-OGAJ y el Informe N° 0122-2023-MTC/08.

	d) Otras prohibiciones establecidas en el reglamento del presente decreto legislativo.

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. La modificación del inciso i) del numeral 8.1 del Decreto Legislativo 1338 propone que las empresas operadoras móviles verifiquen la propiedad del equipo terminal móvil donde se utilizará el servicio móvil. Asimismo, la modificación del literal c) del numeral 8.2 del mismo Decreto Legislativo prohíbe a las empresas operadoras móviles contratar el servicio público móvil con usuarios que no han demostrado la adquisición de la titularidad de la propiedad del equipo terminal móvil.

   En ese sentido, la Autógrafa generaría obligaciones a los usuarios al momento de contratar dichos servicios, quienes asumirían los costos y las gestiones para acreditar que han obtenido de manera lícita la propiedad del equipo terminal móvil.

   Así, se restaría flexibilidad a los procesos de contratación, ya que pueden presentarse situaciones en donde los dispositivos hayan sido legítimamente adquiridos para el uso de terceros (como teléfono corporativo, regalos, pérdida o deterioro del comprobante), pero en las que resulte difícil probar su adquisición y, por ende, la propiedad de estos equipos por el abonado.

   Lo anterior resulta especialmente grave, dado que no solo se trataría de una obligación para equipos nuevos o adquiridos ante las propias empresas operadoras, sino que también aplicaría a los casos en los que la compra del equipo se efectúe ante una empresa operadora o proveedor autorizado distinto a donde se pretende contratar un servicio móvil.

   La propuesta restringiría una práctica actual realizada en la contratación de servicios públicos móviles, que consiste en la venta solo del SIM Card, incluso a través de mecanismos en los que no participa el personal de la empresa operadora, al realizarse la activación del servicio a través de mecanismos de autoactivación. Ello además puede afectar negativamente a determinadas empresas cuya oferta no incluye la comercialización de equipos, como algunos Operadores Móviles Virtuales, que además no contarían con la logística necesaria para realizar adecuadamente la verificación exigida, pudiendo constituir un incremento considerable de sus costos.

   Por otro lado, los equipos terminales móviles son bienes muebles no registrables y, conforme lo establece el artículo 912 del Código Civil, se presume al poseedor como propietario, mientras no se pruebe lo contrario. Sin embargo, al establecer que las empresas deben verificar la propiedad a través de un mecanismo como las boletas de venta, se les estaría trasladando la facultad de determinar la propiedad de bienes muebles, al no bastar la posesión, no quedando claro cuál sería el procedimiento y los órganos competentes ante discrepancias, dado que las controversias respecto al derecho de propiedad corresponderían a la vía jurisdiccional, especialmente considerando que dicha verificación puede implicar la valoración de medios probatorios y de ser el caso verificar su autenticidad o no.

   Dado que no solo las empresas operadoras comercializan equipos, podría generarse un efecto contrario a la competencia que afecte a dichos otros agentes, dado que se puede incentivar que los equipos sean solo adquiridos a las empresas operadoras, que además cuentan con un marco regulatorio que prevé una mayor cantidad de

obligaciones específicas, por ejemplo, en cuanto a conservación de documentos en determinados casos.

Además de la susceptibilidad de los comprobantes de pago de ser falsificados, no todos (por ejemplo, aquellos adquiridos en tiendas Retail) cuentan con el IMEI detallado en el comprobante de pago, por lo que no sería posible identificar que este corresponde a un único equipo inequívocamente.

Asimismo, se afectaría el cierre de brechas digitales, tanto a las empresas por los mayores costos que implicará brindar su servicio, así como a los usuarios de poder acceder al servicio móvil; asimismo, al Estado al asumir el costo de implementar mecanismos que permitan supervisar el cumplimiento de la Autógrafa de Ley.

Actualmente, las normas relacionadas a la implementación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG) establecen que se realice una validación previa a la activación del servicio móvil respecto a si los IMEI de los equipos terminales móviles operativos se encuentre en la Lista Blanca y no en la Lista Negra, esto es, se encuentren libres de reportes por sustracción, perdida, inoperatividad, entre otros. Cabe indicar que si bien actualmente, aún no se encuentra implementada dicha validación, ya se vienen desarrollando los mecanismos para que antes de la activación de un servicio se verifique el equipo respectivo.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1338 ya ha contemplado un mecanismo que busca garantizar que el servicio público móvil no pueda ser utilizado en equipos terminales móviles que no estén registrados previamente a nombre del titular del servicio respectivo.

En conclusión, **la Autógrafa de Ley crea una barrera legal para el acceso a los servicios de telecomunicaciones por parte de los usuarios, toda vez que incluir la verificación de la propiedad del dispositivo móvil resta flexibilidad a los procesos de contratación de los servicios móviles y, además, reduce el mercado de venta equipos móviles, con lo cual se elevaría el precio de los equipos, perjudicando a los usuarios y a la competencia**.

3. Adicionalmente, de acuerdo a lo señalado previamente, la propuesta legislativa vulnera el derecho a la libertad de empresa de las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones y de los usuarios de dicho servicio al asumir el costo de contar con un comprobante de pago u otro que fehacientemente demuestre la adquisición del equipo terminal móvil de fuente lícita. Por tales motivos se advierte que resultaba necesario que el legislador realice un **test de proporcionalidad**, el cual exige un análisis que justifique la necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto de la propuesta planteada. En ese sentido, se debe evaluar y sustentar en base a datos concretos y evidencia lo siguiente:

    a) Que la medida regulatoria es **idónea**, es decir si el medio escogido conseguirá cumplir con solucionar el problema público identificado, por ejemplo, debe tenerse en cuenta que es posible que se utilice un comprobante de pago que demuestre la adquisición de un equipo de fuente lícita, para contratar diversas líneas móviles y, luego, utilizar dichas líneas en equipos obtenidos ilegalmente.
    b) Que la medida regulatoria es **necesaria**, es decir, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el fin propuesto y que sea más benigno con el derecho a la libertad

empresa de los concesionarios de servicios públicos móviles de telecomunicaciones (es decir, que represente menos costos para su implementación), o que implique menos costos para los usuarios.

c) Finalmente, que la medida regulatoria es **proporcional en sentido estricto**, es decir, se debe verificar los costos de los concesionarios de servicios públicos móviles para implementar la medida regulatoria, los costos de los usuarios para acreditar la adquisición del equipo terminal móvil de fuente lícita y los costos del Estado para supervisar el cumplimiento de la nueva prohibición; los cuales deben ser menores al beneficio que se espera obtener de la medida regulatoria.

4. El Congreso de la República no ha cumplido con justificar la necesidad de las propuestas contenidas en la Autógrafa de Ley a través de un test de proporcionalidad. Cabe señalar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.

El artículo 7 del Reglamento de dicha Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, señala que se debe fundamentar la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

El artículo 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[2] señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso

[2] Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica la presente ley no irroga gasto. En esa línea, el adecuado desarrollo del análisis costo beneficio debe permitir advertir la necesidad, viabilidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral *"debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"*.

No obstante lo anteriormente señalado, **el Dictamen congresal que sustenta la Autógrafa de Ley no ha elaborado un test de proporcionalidad, que justifique la afectación al derecho a la libertad de empresa de las operadoras móviles, ni desarrollado el análisis de los costos y el impacto negativo que puede generar la referida obligación (y consecuente prohibición) de las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones, sobre ellas mismas, sobre las empresas comercializadoras de equipos de telecomunicaciones y sobre los usuarios del servicio, ya que la implementación de dicha obligación generaría complicaciones en la comercialización de equipos móviles y en las empresas que se dedican a dicho rubro, afectando finalmente a los mismos usuarios del servicio, quienes se verían perjudicados con el incremento del precio de los equipos**.

En tal sentido, el Dictamen que sustenta la Autógrafa de Ley carece de una adecuada justificación respecto a la necesidad y conveniencia de su aprobación, en los términos señalados en la normatividad citada y del test de proporcionalidad.

5. Finalmente, si bien se considera necesario establecer una regulación que permita combatir la problemática de inseguridad ciudadana ante el robo de equipos móviles, ella **debería estar enfocada a fortalecer la verificación en el RENTESEG de los equipos móviles en los que se active el servicio de telecomunicaciones**. Por tanto, en consideración de que el objeto de la Autógrafa de Ley es rescatable pues buscaría reducir el índice de actividades delictivas, proponemos a continuación un **texto alternativo para la Autógrafa de Ley**:

> *"Artículo 8.- Empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones*
>
> *8.1. Las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones tienen las siguientes obligaciones:*
> *[...]*
> *i) Verificar que el equipo terminal móvil donde se utilizará el servicio público móvil de telecomunicaciones contratado no se encuentre en la Lista Negra y se encuentre en la Lista Blanca del RENTESEG. En caso de encontrarse en la Lista Negra o no encontrarse en la Lista Blanca del RENTESEG, no procede la activación del servicio. Para dicha verificación, previo a la activación del servicio, la empresa operadora habilita, únicamente, las funcionalidades que permitan la captura del IMEI por parte de la red móvil.*
> *j) Otras obligaciones establecidas en el reglamento del presente decreto legislativo."*

En ese sentido, **también se sugiere eliminar la modificación al literal c) del numeral 8.2 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1338**.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1338 PARA FORTALECER LA SEGURIDAD CIUDADANA

<u>Artículo 1</u>. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar los numerales 8.1 y 8.2 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

<u>Artículo 2</u>. Modificación de los numerales 8.1 y 8.2 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1338

Se modifican los numerales 8.1 y 8.2 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, cuyos textos quedan redactados de la siguiente manera:

> *"**Artículo 8. Empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones***
>
> *8.1 Las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones tienen las siguientes obligaciones:*
>
> *a) Verificar plenamente la identidad de quien contrata el servicio de servicios públicos móviles de telecomunicaciones mediante el sistema de verificación biométrica de huella dactilar. Las excepciones a dicha verificación son establecidas en el reglamento del presente decreto legislativo.*

b) Inhabilitar los IMEI de los equipos terminales móviles reportados como perdidos, sustraídos (hurtados o robados) o inoperativos, asegurando que estos no puedan ser activados o reactivados.

c) Suspender el servicio de servicios públicos móviles de telecomunicaciones vinculado al equipo terminal móvil reportado como perdido, sustraído (hurtado o robado) o inoperativo por el abonado, propietario o usuario.

d) Suspender el servicio vinculado al equipo terminal móvil detectado por el Ministerio del Interior como alterado, duplicado, clonado o inválido, así como aquellos que no se encuentren en la Lista Blanca o cuyo IMEI no permita su identificación e individualización, a requerimiento del OSIPTEL.

e) Remitir mensajes de advertencia a los abonados o usuarios, y pedidos de información sobre los casos relativos a equipos terminales móviles con IMEI alterados, duplicados, clonados, inválidos, registrados en alguna Lista Negra de fuente nacional o internacional, o que no se encuentren en la Lista Blanca, a requerimiento del OSIPTEL.

f) Habilitar el equipo terminal móvil recuperado por su propietario.

g) Remitir al OSIPTEL la información que deba ser incorporada al RENTESEG, conforme se establece en el reglamento del presente decreto legislativo.

h) Contar con el Plan de Manejo de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos, aprobado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para asegurar el manejo adecuado de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) correspondientes a la categoría de equipos de informática y telecomunicaciones.

i) Verificar que la propiedad del equipo terminal móvil donde se utilizará el servicio público móvil de telecomunicaciones

contratado haya sido obtenida de fuente lícita, a través del comprobante de pago u otro que fehacientemente demuestre la adquisición de fuente lícita. En caso de que no se demuestre la adquisición de titularidad de fuente lícita del equipo terminal móvil, no procederá la contratación del servicio.

j) Otras obligaciones establecidas en el reglamento del presente decreto legislativo.

8.2 Queda prohibido a las empresas operadoras de servicios públicos móviles de telecomunicaciones, bajo la responsabilidad administrativa y civil que corresponda:

a) Habilitar los IMEI de los equipos terminales móviles reportados como perdidos, sustraídos (hurtados o robados) o inoperativos, o que se encuentren registrados en la Lista Negra del RENTESEG; así como aquellos equipos terminales móviles cuyos IMEI no posibiliten su identificación e individualización.

b) Habilitar o mantener habilitado el servicio público móvil de telecomunicaciones en un equipo terminal móvil reportado como perdido, sustraído (hurtado o robado) o inoperativo, que se encuentre registrado en la Lista Negra del RENTESEG, cuyo IMEI haya sido detectado como alterado, duplicado, clonado o inválido por el Ministerio del Interior, o que no se encuentre en la Lista Blanca; así como aquellos equipos terminales móviles cuyos IMEI no posibiliten su identificación e individualización.

c) Contratar el servicio público móvil de telecomunicaciones con usuarios que no han demostrado la adquisición de la titularidad de la propiedad del equipo terminal móvil, donde se utilizará el servicio antes mencionado, de una fuente lícita.

d) Otras prohibiciones establecidas en el reglamento del presente decreto legislativo.

8.3 Las condiciones y procedimientos relativos a la habilitación o inhabilitación del IMEI de los equipos terminales móviles, así como de suspensión y alta de los servicios de servicios públicos móviles de telecomunicaciones, se regulan mediante el reglamento del presente decreto legislativo".

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiséis días del mes de enero de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA