Carta N° 34-2023/GG/COMEXPERU

Miraflores, 15 de febrero de 2023

Congresista
LUIS ARAGÓN CARREÑO
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 2151/2021-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos llegar nuestros comentarios sobre el Proyecto de Ley de la referencia (en adelante, "el Proyecto"), el cual dispone prohibir la contratación, en la vía pública, de servicios públicos móviles de telecomunicaciones (SIM CARDS - chips móviles) con el objeto de prevenir el riesgo del uso ilícito de datos personales, el robo de identidad por mal uso de la huella digital y las contrataciones fraudulentas.

Sobre el particular, manifestamos nuestra profunda preocupación sobre el Proyecto, por los efectos negativos que acarrearía. Por un lado, es una propuesta que no soluciona la problemática antes señalada. Por el contrario, atenta contra la economía y resulta contraproducente con el objetivo de acercar el ciudadano a los servicios digitales. Por el otro lado, incorpora aspectos que no guardan relación con el objetivo del Proyecto.

A continuación, desarrollamos algunas de estas preocupaciones:

1. La medida desconoce el funcionamiento del mercado y no garantiza mayor seguridad.

La venta de servicios y productos en puntos de venta sin una dirección específica es una práctica común a nivel nacional en nuestro país, que está presente en diversos sectores e industrias, ya que favorece la economía de miles de peruanos:

- Los concesionarios e inmobiliarias ofrecen autos y proyectos inmobiliarios en ferias itinerantes.
- Las ferias navideñas o ferias de fin de semana ofrecen toda clase de productos.

- El sector agricultura promueve los mercados itinerantes a nivel nacional como herramienta para mejorar la accesibilidad, especialmente en sectores vulnerables[1].
- La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT admite la figura de emisores itinerantes.
- El Banco de la Nación utiliza la figura de pago vía "agencias itinerantes" para facilitar el acceso a la población[2], cuando la exposición de datos personales sería mucho mayor en una entidad bancaria.
- Se ofrecen electrodomésticos, cosméticos, toda clase de productos e incluso servicios puerta a puerta.

Por lo expuesto, prohibir la venta itinerante en el país denota un desconocimiento de la realidad nacional, afectando la economía de miles de peruanos y pudiendo generar mayores problemas sociales que soluciones.

Si bien en el Proyecto se alega que el objetivo de prohibir la contratación, en la vía pública, de servicios públicos móviles de telecomunicaciones (SIM CARDS - chips móviles) es prevenir el riesgo del uso ilícito de datos personales, el robo de identidad por mal uso de la huella digital y las contrataciones fraudulentas –objetivos que compartimos plenamente–, no se advierte una relación causal entre la venta de chips de manera digital o en ferias itinerantes y los referidos riesgos.

Así, advertimos que, tal como está redactado el Proyecto, a pesar de sus buenas intenciones, no atiende la problemática invocada de la mejor manera. Ello debido a que la contratación de servicios en una dirección física no genera necesariamente mayor seguridad, sino que para ello será necesario implementar las herramientas adecuadas y las medidas de seguridad suficientes que permitan prevenir estos riesgos.

Al respecto, en el año 2022, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, presentó brechas de seguridad, las cuales generaron la exposición de datos de todos los peruanos, facilitando, conjuntamente con prácticas de ingeniería social como el *phishing, smishing* y *vishing*, que se cometan ilícitos de suplantación de identidad[3].

En esa línea, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL ya ha adoptado medidas de seguridad adicionales, como solicitar la huella del vendedor en cada transacción de modo que se identifique a quien realiza la venta.

En ese sentido, se propone la siguiente redacción alternativa al Proyecto:

> *"Artículo 2: - Limitaciones a la contratación de servicios públicos móviles de telecomunicaciones (chips móviles).*

[1] https://elperuano.pe/noticia/136677-mercados-de-la-chacra-a-la-olla-generaron-mas-de-42-millones-de-soles-para-la-agricultura-familiar

[2] https://www.radionacional.com.pe/noticias/locales/bono-600-pago-al-grupo-4-en-agencias-itinerantes-del-banco-de-la-nacion-es-seguro

[3] https://andina.pe/agencia/noticia-inician-investigacion-y-advierten-filtracion-datos-es-una-infraccion-muy-grave-893870.aspx#:~:text=Las%20ciudadanas%20y%20ciudadanos%20que,%40minjus.gob.pe%20o

Se permite la contratación de servicios públicos móviles de manera itinerante siempre y cuando se identifique fehacientemente al vendedor en cada contratación a través de su huella dactilar y se adopten los mecanismos de seguridad que disponga OSIPTEL."

Otro aspecto para considerar es que la prohibición de venta itinerante de servicios es una medida contraproducente con el objetivo de acercar el ciudadano a los servicios digitales y ahorrarle los costos asociados a la búsqueda y el desplazamiento hacia las tiendas.

Así, los usuarios ubicados en zonas alejadas donde no hay acceso a tiendas, o inclusive en zonas donde sí lo hay, serán los más perjudicados con una medida como esta, que les generará sobrecostos y que además resulta contraria a la tendencia internacional de acercar el ciudadano a los servicios digitales.

2. Sobre el injustificado aumento de multas del OSIPTEL.

En el artículo 3° del Proyecto se propone modificar el artículo 25° de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL, disponiendo multiplicar por cuatro (4) los topes de multas aplicadas por dicha institución.

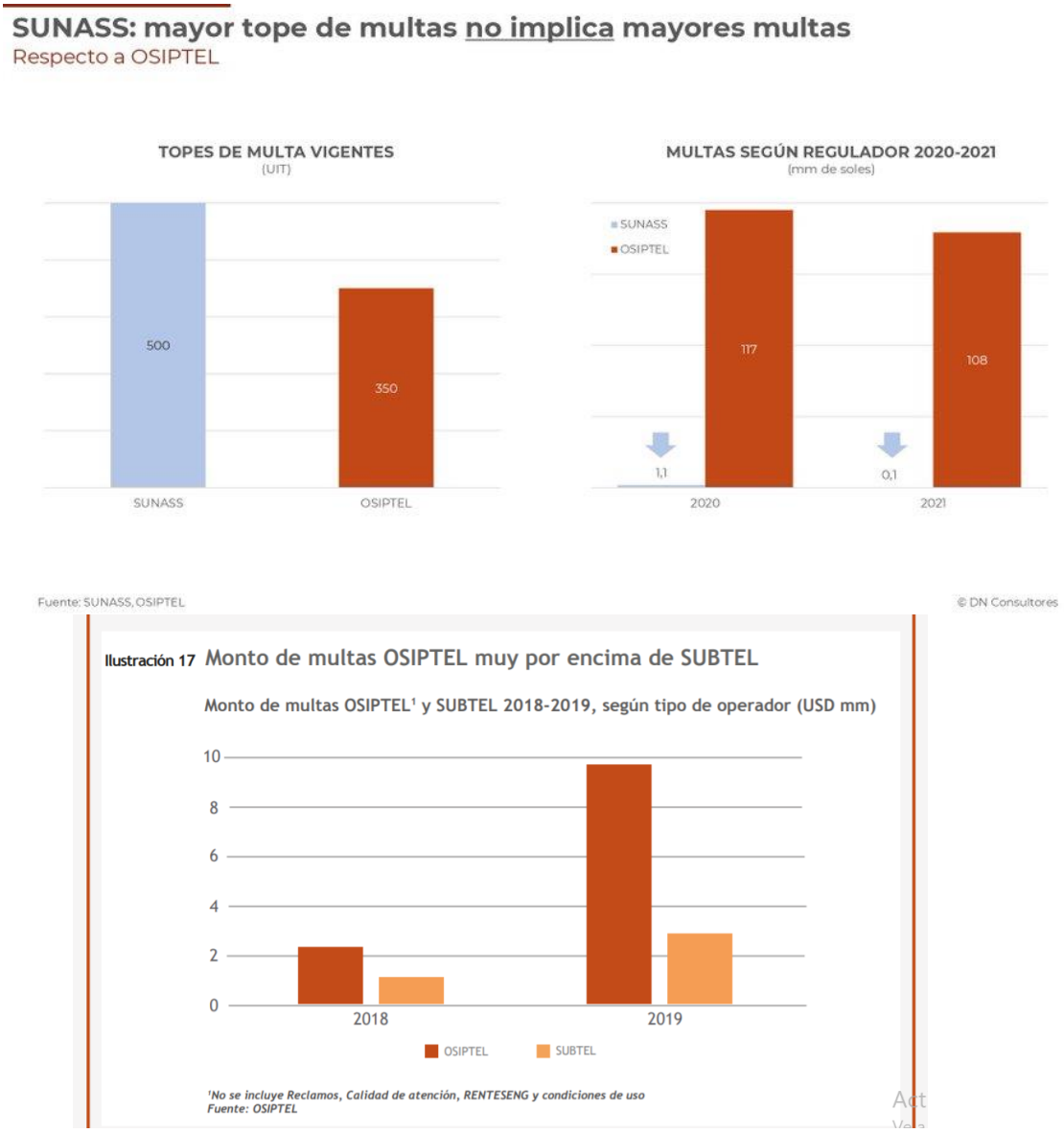
Más allá de que, por un criterio de técnica legislativa, resulta inadecuado incorporar este artículo en el Proyecto, al versar sobre un tema que no guarda relación con el objetivo del mismo, es importante aclarar que no se ha sustentado que exista un problema en relación a los topes de multas que actualmente rigen para el OSIPTEL.

Así, la escala de multas que aplica el OSIPTEL no ha afectado su capacidad sancionadora, siendo uno los organismos reguladores que más sanciona pese a la diferencia en escalas.

Por el contrario, de acuerdo con un informe de Apoyo Consultoría sobre el Análisis de los sobrecostos en el mercado de telecomunicaciones en el Perú, se aprecia que existe un exceso sancionador debido a una inflación regulatoria[4]. Igualmente, ello ha quedado demostrado en otro informe emitido por DN Consultores[5] enfocado en la regulación de sanciones y desarrollo del mercado.

En efecto, se aprecia que las multas que impone el OSIPTEL se encuentran por encima de las que aplican los otros organismos reguladores en el Perú y los organismos reguladores de otros países, conforme se aprecia a continuación:

[4] http://afin.org.pe/analisis-de-los-sobrecostos-en-el-mercado-de-telecomunicaciones-en-el-peru-informe-final/
[5] http://dnconsultores.com/wp-content/uploads/2020/01/200122-Informe-Sanciones.pdf



Por otra parte, de acuerdo con Apoyo Consultoría, las multas son parte de los sobrecostos del sector de telecomunicaciones que finalmente terminan afectando a los consumidores. Así, en el informe se establece lo siguiente:

> *"Estos **sobrecostos directos tienen un impacto derivado en el mercado. En la práctica, funcionan como una carga impositiva, pero que no se traduce en más y mejores bienes públicos**. En ese sentido, por un lado, reduce los retornos de las inversiones incentivando su disminución. **Asimismo, aumenta el precio al que los servicios son provistos a los consumidores**. En ese contexto, se generan pérdidas significativas en el mercado que también ponen en peligro sostenibilidad de la industria. **En este caso, se estima que dicho impuesto o "tasa de sobrecosto" tendría un promedio de 22% y podría alcanzar un valor de hasta 26% cuando se considera el rango superior del sobrecosto por aportes al sector**. Esto implica que durante el periodo 2013-2018 se ha generado un precio distorsionado (PD). Al eliminar dicha tasa de sobrecosto se llega a un*

precio de equilibrio de mercado no distorsionado u óptimo (P). El precio óptimo llevaría a un aumento en la oferta disponible en el mercado, mejorando las condiciones para productores y consumidores."*
(El resaltado es nuestro).

Por lo expuesto, incrementar las multas puede generar un incremento de los sobrecostos al consumidor final. Asimismo, involucraría desviar recursos que se requieren para incrementar la cobertura del servicio. Solo en el año 2022, el OSIPTEL impuso multas declaradas firmes administrativas por un total de S/ 87.60 millones. Ello equivaldría a la posibilidad de los operadores de brindar cobertura a 161 centros poblados rurales o migrar de 2G a 4G en 540 centros poblados rurales, según las cifras que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC reconoce para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Asimismo, es importante considerar que si bien el OSIPTEL ha manifestado que el destino de las multas es el Programa Nacional de Telecomunicaciones – PRONATEL, es de público conocimiento que muchas de las inversiones que realiza dicha entidad han sido ineficientes, como es el caso de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica (RDNFO).

Finalmente, rescatamos la siguiente reflexión realizada en el referido informe de Apoyo Consultoría, a efectos de sustentar los factores que podrían estar explicando los sobrecostos generados por multas en el sector de telecomunicaciones:

- *"Problemas en la tipificación: salvo excepciones, no hay una política de tipificación basada en indicadores y que considere el error muestral. Por ejemplo, la normativa de Condiciones de Uso cuenta con un marco sancionador general con un listado de artículos que son considerados infracciones sin una debida identificación del tipo infractor. Asimismo, basta el caso de un solo usuario entre los millones de usuarios del sector para que se incurra en infracción. En ese sentido, errores aislados en el sistema de redondeo de facturación podrían generar sanciones ante Osiptel sin que se considere si dichos errores están dentro de un margen de error tolerable o si se ha resarcido el daño generado al usuario.*

- *Escaso ordenamiento del régimen sancionador: No existe un marco unificado del régimen sancionador. Las infracciones están recogidas en diversos reglamentos, lo que resta simplicidad y transparencia.*

- *La falta de simplificación regulatoria: A veces la falta de actualización normativa frente a la evolución tecnológica del sector genera impacto un aumento en sanciones que no se condicen con el incremento en bienestar de los usuarios. Cabe señalar que el Osiptel ha hecho referencia a la construcción de un marco normativo apropiado para los nuevos servicios digitales y un equilibrio en la balanza de obligaciones de los diversos actores del mercado, que puede servir para solucionar este aspecto."*

Por tanto, aprobar el Proyecto tal como está denotaría un desconocimiento de la realidad nacional y podría afectar la economía de muchos peruanos, sin solucionar los problemas identificados. Asimismo, en el Proyecto no se han analizado medidas menos gravosas que permitan proteger el riesgo del uso ilícito de datos personales, el robo de identidad por mal uso de la huella digital y las contrataciones fraudulentas. Asimismo, tampoco se sustenta la necesidad de incrementar los topes de las multas que impone el OSIPTEL, ni como ello guarda relación con el objetivo del Proyecto.

Por todo lo argumentado anteriormente, reiteramos que comprendemos la importancia de cumplir con los objetivos identificados en el Proyecto; sin embargo, las medidas que plantea, conforme ha sido detallado, no guardan relación con la prevención del uso ilícito de datos personales, el robo de identidad por mal uso de la huella digital y las contrataciones fraudulentas, sino que, por el contrario, atentan contra la economía y resultan contraproducentes con el objetivo de acercar el ciudadano a los servicios digitales.

En todo caso, consideramos que lo que debería implementarse son herramientas adecuadas y medidas de seguridad suficientes que permitan prevenir los riesgos identificados, conforme el articulado propuesto anteriormente.

Por lo expuesto, y con la finalidad de velar por marcos regulatorios basados en evidencia, consideramos que el Proyecto no debería ser aprobado.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General

Firmado digitalmente por:
JESSICA MARIA LUNA
CARDENAS
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/02/2023 11:36:26-0500