

Carta N° 101-2023/DE/COMEXPERU

Miraflores, 15 de junio de 2023

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

Ref.: Proyecto de Ley N° 5017/2022-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted para comunicarle que la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú es 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.

Al respecto, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), el cual propone poner al alcance de todos los ciudadanos la Constitución Política del Perú (en adelante, “la Constitución”) mediante su difusión a través de los medios de comunicación de telefonía móvil. Al respecto, manifestamos nuestra preocupación sobre la eventual aprobación del Proyecto en tanto propone una medida desproporcionada que no ha sido sujeta a un análisis de impacto regulatorio, conforme expondremos a continuación.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, el cual ha sido recientemente actualizado mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se da mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, “el Reglamento”), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Como venimos mencionando reiteradamente, es indispensable que el Congreso realice un análisis de impacto normativo, como parte del proceso de formulación de sus leyes, el mismo que incluya elementos básicos que esta metodología contempla, como empezar con una clara identificación del problema que se pretende enfrentar, sustentado en evidencia empírica, que dé como resultado un diagnóstico público, transparente y participativo, así como una propuesta de solución que podría consistir en una regulación en particular, otro tipo de intervención pública o, inclusive, no hacer nada en absoluto. Solo de esta manera nos aseguraremos de contar con regulaciones eficientes y aplicables en la práctica.

Asimismo, en caso se opte por regular, debe tratarse de una medida proporcional, ello presupone lo siguiente: (i) la medida debe guardar la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que busca tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para resolver el problema público y (ii) que el legislador describa y analice los costos, beneficios y los riesgos de las alternativas de solución al problema y opte únicamente por aquella alternativa regulatoria que resulte menos gravosa para la sociedad.

De la revisión del Proyecto, se advierte que la problemática identificada por el legislador se origina en que la sola publicación de las normas en el Diario Oficial, de acuerdo con el artículo 109° de la Constitución, no garantiza de modo alguno que toda la población tome conocimiento sobre ellas. Por tanto, considera que, en un país como el Perú, con enormes brechas sociales, económicas, culturales y políticas, no podría afirmarse que la población conozca el texto de la Constitución. Así, en este contexto, para el legislador, se necesita solucionar la falta de conocimiento de las normas por parte de la población, a fin de que luego pueda exigirse su obligatorio cumplimiento.

Si bien compartimos la preocupación del legislador y consideramos que podrían existir medidas más idóneas y efectivas para cumplir con la finalidad de publicidad de las normas - que es hacerlas obligatorias y exigibles para toda la población- consideramos que dicha problemática debería ser atendida con medidas que hayan sido escogidas siguiendo un real AIR.

Así, de la Exposición de Motivos se advierte que el legislador propone a la telefonía móvil como canal de difusión para el texto de la Constitución, en tanto lo considera como el medio de comunicación idóneo para el cumplimiento del objeto de la propuesta legislativa.

Asimismo, expresa que las posibles opciones de mensaje de texto por parte de las empresas operadoras, deberán ser analizadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), por conocer el desenvolvimiento y complejidad de las operaciones de estas empresas, *“buscando en todo momento que la medida adoptada sea idónea para el fin de*

la propuesta, y, en lo posible, que no sea excesivamente gravosa en su implementación para las empresas operadoras de los servicios públicos de telefonía móvil.”

Conforme se aprecia, el legislador delega el análisis para optar por una medida menos gravosa al MTC únicamente en lo que refiere a las medidas para dar cumplimiento a una obligación que ha sido previamente escogida por el legislador en el Proyecto sin ningún tipo de AIR, lo cual evidencia que no se ha considerado el impacto que tendría la propuesta de difundir el texto de la Constitución a través de la telefonía móvil en la sociedad, ni en las empresas operadoras del servicio, antes de preferir dicha alternativa regulatoria sobre otras.

Al respecto, a lo largo del Proyecto no se aprecia que se hayan considerado opciones menos gravosas para la sociedad en su conjunto, o la posibilidad de que el Estado, en su afán de garantizar la plena vigencia y difusión de la Constitución y la defensa de los derechos fundamentales de la ciudadanía, considere implementar una estrategia integral de educación o usar los medios de difusión públicos de alcance nacional para explicar con mayor detalle el contenido de la Constitución.

Así, no es lo mismo poner a disposición el texto de la Constitución para la población, que explicarla a fin de lograr que los ciudadanos entiendan y conozcan la plena vigencia del Estado de Derecho y el respeto irrestricto y defensa de sus derechos fundamentales.

Finalmente, tampoco se advierte que se haya evaluado implementar la misma medida sin trasladar los costos que ello supone a las empresas operadoras del servicio. Así, se trata de una obligación que consumiría muchos costos de red por la generación y recibo de información, pudiendo saturarla en detrimento de otros servicios que se ofrecen al consumidor, al tener que priorizarse el envío de mensajes frente a la atención a los clientes.

En esa línea, resulta preocupante que el Proyecto no cuente con un análisis costo-beneficio que pondere la adopción de medidas menos gravosas limitándose a señalar que la sociedad -sin ningún tipo de reparo- incurrirá en costos financieros que recaerían en las empresas operadoras, en tanto deberán emplear y/o desarrollar mecanismos dentro de la prestación de su servicio para el cumplimiento del Proyecto, así como por los costos de cumplimiento de la norma que también recaerían en estas empresas.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que el Proyecto no debería ser aprobado. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para colaborar con evidencia y sustento que permita una mejor toma de decisiones.

Sin otro particular, y agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva