

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
CC	:	CARMEN DEL ROSARIO CARDENAS DIAZ DIRECTORA DE LA OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES INSTITUCIONALES RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE EJECUTIVO
ASUNTO	:	OPINION SOBRE LAS IMPLICANCIAS TÉCNICAS Y JURÍDICAS CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY N° 5632/2023-PE
FECHA	:	6 de octubre de 2023

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ESPECIALISTA ECONÓMICO COORDINADOR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS	DANIEL MOROCHO RUBÉN GUARDAMINO
REVISADO POR	SUBDIRECTOR DE REGULACIÓN	MARCO VILCHEZ
APROBADO POR	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO



I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre las implicancias técnicas y jurídicas contenidas en el Proyecto de Ley N° 5632-2023/PE¹, que tiene por objeto delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres - Niño Global, meritocracia e infraestructura social y calidad de proyectos.

II. ANTECEDENTES

Con fecha del 28 de julio de 2023, mediante Oficio N° 242-2023-PR, se presentó al Congreso de la República del Perú el Proyecto de Ley N° 5632-2023/PE, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres - niño global, meritocracia e infraestructura social y calidad de proyectos (en adelante, el Proyecto de Ley) para la evaluación de su aprobación.

El 15 de setiembre de 2023 se emitió el pre dictamen del Proyecto de Ley. Posteriormente, el 19 de setiembre de 2013 se emitió su correspondiente dictamen.

El 22 de setiembre de 2023, el Congreso de la República del Perú, publicó la autógrafa del Proyecto de Ley, la cual fue promulgada mediante la Ley N° 31880 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de setiembre de 2023.

En tal contexto, mediante Oficio Múltiple N° D001175-2023-PCM-SC de fecha 15 de setiembre de 2023, la Presidencia del Consejo de Ministros solicita al Osiptel remitir opinión sobre las implicancias técnicas y jurídicas contenidas en el Proyecto de Ley N° 5632-2023/PE, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres - niño global, meritocracia e infraestructura social y calidad de proyectos (en adelante, el Proyecto de Ley).

III. ANÁLISIS

Considerando el marco de las competencias de este organismo regulador corresponde emitir opinión respecto a las siguientes disposiciones del Proyecto de Ley, conforme se desarrolla a continuación:

3.1. Sobre el literal d) del numeral 2.1.1 del artículo 2 del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley en su literal d) del artículo 2.1.1 establece la siguiente fórmula legal:

“Artículo 2.- Materias de la delegación de facultades legislativas

La delegación a que se refiere el artículo 1 de la presente Ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

2.1. En materia de Seguridad Ciudadana

2.1.1 Seguridad ciudadana:

(...)

d) Establecer modificaciones al marco normativo referido a la prevención, combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles, recuperación de bienes perdidos y delitos

¹ Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MT1xNjA4/pdf/PL0563220230728>



*conexos, con principal incidencia en el Decreto Legislativo N° 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, el Decreto Legislativo N° 1215, Decreto Legislativo que brinda facilidades a los ciudadanos para la recuperación de bienes perdidos o sustraídos de su posesión por la ejecución de diversos delitos y Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635.
(...)"*

Con respecto a esta disposición, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley indica que el núcleo central de la problemática que circunscribe al mismo yace en la demanda de equipos celulares a bajo precio ofertados por los reducidos en conocidos puntos de venta de artículos de origen dudoso, con los datos externos erradicados o internos modificados a fin de eliminar todo rastro de trazabilidad.

Al respecto, resulta pertinente indicar que la emisión de las reglamentaciones que se deriven a futuro de esta disposición no deben generar cargas administrativas o legales excesivas en los agentes del sector de las telecomunicaciones (usuarios, empresas operadores y organismo regulador) que incidan negativamente en su desarrollo.

Por lo tanto, se considera necesario que las modificaciones normativas que se deriven del Proyecto de Ley en materia de seguridad ciudadana no excedan el alcance de las funciones que tiene cada una de las entidades del Poder Ejecutivo para contribuir con dicho objetivo.

Cabe añadir que la opinión señalada con respecto a la disposición bajo análisis se mantiene en relación al texto promulgado en el literal d) del artículo 2.1.1 de la Ley N° 31880.

3.2. Sobre el literal a) del numeral 2.3 del artículo 2 del Proyecto de Ley

El literal a) del artículo 2.3 del Proyecto de Ley, establece lo siguiente:

"2.3. En materia de Infraestructura Social y Calidad de Proyectos.

*a) Establecer medidas para promover la innovación tecnológica y la reducción de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones.
(...)"*

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley, mediante esta disposición se busca facultar a las entidades del sector comunicaciones a implementar mecanismos diferenciados de regulación, mediante los cuales podrán flexibilizar el marco regulatorio u otorgar exenciones regulatorias para proyectos que desarrollen modelos de negocio innovadores y permitan el despliegue de infraestructura o servicios de comunicaciones, que contribuyan a reducir la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de comunicaciones en beneficio de la población ubicada en áreas rurales y lugares de preferente interés social.



Asimismo, se dispone la optimización del aprovechamiento de los Proyectos Regionales de banda ancha, mediante la habilitación de la explotación de las redes de transporte que únicamente prestan el servicio portador para el funcionamiento de las redes de acceso de dichos proyectos, e incrementando las velocidades para el acceso a internet de banda ancha en las instituciones públicas, para promover la reducción de la brecha de infraestructura e impulsar las inversiones en materia de comunicaciones.

Con relación a la flexibilidad del marco regulatorio y exenciones regulatorias para proyectos que desarrollen modelos de negocio innovadores o permitan el despliegue de infraestructura o servicios de comunicaciones en áreas rurales y lugares de preferente interés social, este organismo regulador considera que, en primer lugar, estas medidas deben estar adecuadamente sustentadas en base a evidencia que permita acreditar su efectividad en el mercado, a fin de evitar medidas regulatorias que no sean utilizadas a futuro y que no contribuyan al cumplimiento de los objetivos previstos para el desarrollo de servicios públicos de telecomunicaciones en áreas rurales y de preferente interés social.

En segundo lugar, resulta necesario advertir que ninguna de estas medidas propuestas debe afectar las competencias del Osiptel, toda vez que este organismo regulador se encuentra acreditado a través de su facultad normativa para adoptar en su marco regulatorio medidas de flexibilidad regulatoria y exenciones regulatorias, respectivamente, previa evaluación de su necesidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el Osiptel se encuentra abierto a la generación de espacios de análisis con el MTC para la evaluación de las políticas públicas que tengan como fin la mejora del desempeño del sector, las cuales deben tener el sustento técnico debido y seguir los procesos de emisión normativa que garanticen la realización de consultas públicas y la participación de los agentes interesados.

Con respecto a los Proyectos Regionales, se debe indicar que, de acuerdo al marco de sus competencias, corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y al Programa Nacional de Telecomunicaciones (Pronatel) establecer los mecanismos que permitan concretar los fines que plantea el Proyecto de Ley para dichos proyectos.

No obstante, se debe precisar que, en materia tarifaria, antes de establecerse cualquier mecanismo por parte de las referidas entidades, conforme este organismo regulador ha manifestado en el Informe N° 111-DPRC/2023², se debe resolver el contexto de incertidumbre que condiciona la determinación de las nuevas tarifas tope para los servicios de acceso a Internet y transporte de los Proyectos Regionales, así como la evaluación del impacto que tendrían dichas tarifas en la sostenibilidad de los proyectos. Por tanto, luego de superado estos elementos de incertidumbre, correspondería la evaluación de los mecanismos que el MTC y el Pronatel consideren pertinentes para los fines que persigue el Proyecto de Ley.

² Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/n-186-2023-cd-osiptel/>

Finalmente, se considera que las normas que se emitan en el marco de la delegación de facultades en materia de Proyectos Regionales, deben otorgar la suficiente flexibilidad que permita el desarrollo comercial de los servicios públicos de telecomunicaciones que se ofrecen (servicio de transporte y de acceso a Internet), de manera que, previa evaluación técnica y conforme a sus facultades y especialización, el Osiptel puede intervenir estableciendo la regulación de la calidad respectiva o implementado otras medidas complementarias que corrijan fallas de mercado.

No hacerlo así podría conllevar al establecimiento de regulaciones a través de decretos legislativos, o incluso podrían generarse escenarios donde estas reglas se incorporen en los contratos de financiamiento de los proyectos, que impidan efectuar los cambios o actualizaciones necesarias de estas medidas a futuro e impacten negativamente en el desarrollo de los servicios. La definición de este tipo de regulaciones, que se enmarcarían en una dimensión política, podría generar restricciones para la intervención técnica del organismo regulador en los ámbitos de su competencia.

En tal sentido, este organismo regulador considera que las medidas descritas previamente en el Proyecto de Ley, su pre dictamen y dictamen; así como en la promulgación final de la Ley N° 31880, son viables con las observaciones señaladas en el presente informe.

3.3. Sobre el numeral 2.4 del artículo 2 del Proyecto de Ley

Al respecto, el Proyecto de Ley, en materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio, propone establecer el marco normativo para garantizar el derecho de los servidores a contar con igualdad remunerativa y social a través del ingreso al régimen del servicio civil, estableciendo reglas para el traslado de las entidades públicas al régimen del servicio civil, regulado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, de manera ordenada y oportuna.

Sobre el particular, en caso se prevea emitir disposiciones que fomenten el tránsito al régimen del servicio civil de aquellas entidades públicas que aún no lo han hecho o iniciado siquiera la respectiva implementación, se considera necesario tomar en cuenta la naturaleza de las funciones que ejerce cada entidad pública. En efecto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo- Ley N° 29158, distingue a los Organismos Públicos Ejecutores de los Organismos Públicos Especializados, y dentro de esta última clasificación se diferencia a la vez los Organismos Técnicos Especializados de los Organismos Reguladores.

En el caso de los Organismos Reguladores, debe resaltarse que estos ejercen funciones altamente especializadas, principalmente de carácter técnico, por lo que deben generarse los incentivos suficientes -a través de las compensaciones económicas y condiciones de trabajo- para que sus servidores se interesen en trasladarse al régimen del servicio civil; razón por la cual, cualquier regulación al respecto debería considerar dichas particularidades.



IV. CONCLUSIONES

Conforme a lo desarrollado, aun cuando la Ley N° 31880 (Proyecto de Ley N° 5632/2023-PE) ha sido promulgada, consideramos necesario que se tomen en cuenta las siguientes sugerencias para efectos de su implementación:

- (i) Las modificaciones normativas que se deriven de las facultades legislativas en materia de seguridad ciudadana no deben generar cargas administrativas o legales excesivas en los agentes del sector de las telecomunicaciones (usuarios, empresas operadores y organismo regulador) que incidan negativamente en su desarrollo.
- (ii) Respecto a las medidas de flexibilidad regulatoria y exenciones regulatorias, resulta pertinente que el Proyecto de Ley acredite su efectividad en el mercado, ello a fin de evitar regulaciones que no sean utilizadas a futuro y no contribuyan al cumplimiento de los objetivos previstos para el desarrollo de servicios públicos de telecomunicaciones en áreas rurales y de preferente interés social.

Asimismo, en ningún caso dichas medidas deben suponer la afectación de las competencias del regulador considerando que este bajo su facultad normativa puede adoptar en su marco regulatorio medidas de flexibilidad regulatoria y exenciones regulatorias, respectivamente, previa evaluación de su necesidad.

Sin perjuicio de lo anterior, el Osiptel se encuentra abierto a la generación de espacios de análisis con el MTC para la evaluación de las políticas públicas que tengan como fin la mejora del desempeño del sector, las cuales deben tener el sustento técnico debido y seguir los procesos de emisión normativa que garanticen la realización de consultas públicas y la participación de los agentes interesados.

- (iii) Las medidas orientadas a los Proyectos Regionales por parte del MTC y Pronatel deben considerar un escenario con mayor certeza respecto los elementos de incertidumbre existentes para dichos proyectos. Asimismo, las normas que se emitan en el marco de la delegación de facultades en materia de Proyectos Regionales, deben otorgar la suficiente flexibilidad que permita el desarrollo comercial de los servicios públicos de telecomunicaciones que se ofrecen (servicio de transporte y de acceso a Internet), de manera que, previa evaluación técnica y conforme a sus facultades y especialización, el Osiptel puede intervenir estableciendo la regulación de la calidad respectiva o implementado otras medidas complementarias que corrijan fallas de mercado.

No hacerlo así podría conllevar al establecimiento de regulaciones a través de decretos legislativos, o incluso podrían generarse escenarios donde estas reglas se incorporen en los contratos de financiamiento de los proyectos, que impidan efectuar los cambios o actualizaciones necesarias de estas medidas a futuro e impacten negativamente en el desarrollo de los servicios. La definición de este tipo de regulaciones, que se enmarcarían en una dimensión política, podría generar restricciones para la intervención técnica del organismo regulador en los ámbitos de su competencia.



- (iv) Respecto a la transición al régimen del servicio civil se considera pertinente que por parte de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) se generen los incentivos económicos y laborales suficientes para que los servidores públicos se interesen en trasladarse a dicho régimen.

V. RECOMENDACIÓN

Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe a la Presidencia del Consejo de Ministros, para los fines que estime pertinente.

Atentamente,

