INFORME	**Página 1 de 6**
Nº 00315-OAJ/2021	

A	**:**	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA **GERENTE GENERAL**
CC	**:**	RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ **PRESIDENTE EJECUTIVO**
ASUNTO	**:**	OPINIÓN LEGAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY Nº 398/2021-CR, QUE PROMUEVE LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS FINANCIEROS PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS FRAUDES INFORMÁTICOS
REFERENCIA	**:**	OFICIO PO Nº 075-2021-2022/CODECO-CR
FECHA	**:**	**9 de noviembre de 2021**

	CARGO	**NOMBRE**
ELABORADO POR	ABOGADA ESPECIALISTA EN TEMAS REGULATORIOS	CLAUDIA GIULIANA SILVA JÁUREGUI
REVISADO POR	COORDINADOR LEGAL	JOHAN ROSALES HEREDIA
APROBADO POR	DIRECTOR DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA	LUIS ALBERTO AREQUIPEÑO TÁMARA

OSIPTEL OAJ J. ROSALES

OSIPTEL OAJ C. SILVA

BICENTENARIO PERÚ 2021

I. OBJETIVO

El presente informe tiene por objeto analizar las disposiciones propuestas en el Proyecto de Ley Nº 398/2021-CR (en adelante, Proyecto de Ley), que promueve la protección de los usuarios financieros para prevenir y sancionar los fraudes informáticos.

II. ANTECEDENTES

Mediante Oficio PO Nº 075-2021-2022/CODECO-CR, recibido el 21 de octubre de 2021, el Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, Jose Luna Gálvez, solicitó al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL) emitir opinión sobre el Proyecto de Ley denominado "Ley de Protección de los usuarios financieros para prevenir y sancionar los fraudes informáticos".

III. ANÁLISIS

3.1. Comentarios Generales. -

En principio, es necesario hacer referencia al objeto de la Ley planteado en el artículo 1 del Proyecto materia de análisis. Así, se tiene lo siguiente:

> ***"Artículo 1.- Objeto de la Ley***
> *La presente ley tiene por objeto establecer medidas de protección a los usuarios de servicios financieros para la prevención y sanción de los fraudes informáticos, a través de la consolidación de denuncias ciudadanas, las que se realizan por medio de ventanillas virtuales, contribuyendo con la Policía Nacional del Perú en la recopilación de información."*

Frente a lo citado, es importante señalar que el OSIPTEL considera positivo que el presente Proyecto tenga como objetivo proteger a los usuarios de los servicios financieros ante los fraudes informáticos o ciberdelitos. No obstante, es preciso reparar en algunos puntos esbozados en el objeto de la ley que no se condicen con el resto del articulado propuesto.

Como primer punto, es necesario mencionar que la Exposición de Motivos hace referencia a dos (2) conceptos importantes; esto es, al "phishing" (fraudes a través de correos electrónicos) y el "smishing" (fraudes a través de mensajes de texto); sin embargo, considera dentro de la primera categoría a un comportamiento fraudulento llamado "vishing" (fraude a través de llamadas telefónicas)[1].

En ese sentido, tomando en cuenta que el Proyecto de Ley no hace mención a los delitos específicos que se podrían evitar con sus disposiciones y que, además, podrían existir diversidad de comportamientos engañosos que podrían ser desarrollados por ciberdelincuentes, sugerimos que tanto la Ley como su Reglamento definan correctamente

[1] El término deriva de la unión de dos palabras: 'voice' y 'phishing' y se refiere al tipo de amenaza que combina una **llamada telefónica fraudulenta** con información previamente obtenida desde internet.
Este método consta de dos pasos. Primero, el ciberdelincuente tiene que haber robado información confidencial a través de un **correo electrónico o web fraudulenta** ('phishing'), pero necesita la **clave SMS** o token digital para realizar y validar una operación. Es en este momento en que se produce el segundo paso: el ciberdelincuente llama por teléfono al cliente identificándose como personal del banco y, con mensajes particularmente alarmistas, intenta de que el cliente revele el número de su clave SMS o token digital, que son los necesarios para autorizar transacciones.
(https://www.bbva.com/es/phishing-vishing-smishing-que-son-y-como-protegerse-de-estas-amenazas/)

OSIPTEL OAJ J. ROSALES

OSIPTEL OAJ C. SILVA

BICENTENARIO PERÚ 2021

los conceptos antes mencionados, de modo tal que los procedimientos de prevención, reporte o alarma resulten efectivos.

En segundo lugar, es preciso indicar que el Objeto de la Ley indica que el cuerpo normativo está dirigido a usuarios de servicios financieros; no obstante, debe considerarse que los mensajes de texto, correos electrónicos o llamadas telefónicas no son recibidos solamente por usuarios de dichos servicios, sino también por personas que no los usan, o personas que usan servicios de entidades distintas a las que pudiera hacer alusión algún mensaje de supuesto fraude; razón por la cual se sugiere el uso del término “ciudadanos en general”.

En relación con este punto, resulta preciso resaltar que, en el contexto actual, esto es, en el marco del Estado de Emergencia Nacional por el COVID 19, el Estado Peruano ha lanzado diversos programas de apoyo como: Reactiva Perú, los distintos bonos o apoyo económico familiares o personales, entre otros, los cuales también han presentado mensajes de texto o comunicaciones con supuesto origen fraudulento, por lo cual se sugiere que el presente proyecto de Ley contemple dicha casuística.

Finalmente, corresponde indicar que el articulo analizado indica que la Ley tiene por objeto establecer medidas de protección a los usuarios de servicios financieros no solo para la prevención sino también para la sanción de los fraudes informáticos; sin embargo, ninguno de los artículos y/o disposiciones del Proyecto de Ley contiene obligaciones, procedimientos o parámetros vinculados a la sanción o instituciones competentes para ejercer dicha facultad.

En ese sentido, se sugiere evaluar si la Ley solo está enfocada en la prevención de delitos informativos o si también determinará el ejercicio de la función sancionadora después de haber corroborado la existencia de fraudes financieros.

3.2. Comentarios Específicos. -

- **Respecto de lo establecido en los artículos 2, 3 y 4 del Proyecto de Ley. –**

  Los artículos mencionados disponen lo siguiente:

> ***“Artículo 2.- Ventanilla virtual para la prevención de los fraudes informáticos***
> *Dispóngase la creación de la "Ventanilla virtual para la prevención de los fraudes informáticos," en la que los usuarios de los servicios financieros y ciudadanos en general, denuncien los números telefónicos y correos electrónicos desde los cuales se emitan mensajes y enlaces web, para la comisión de fraudes informáticos.”*
>
> ***“Artículo 3.- Ente rector de la Ventanilla virtual para la prevención de los fraudes informáticos***
> *La Policía Nacional del Perú, a través de su dirección competente, es el órgano rector de la "Ventanilla virtual para la prevención de los fraudes informáticos," encargada de la administración, recepción, consolidación, investigación y otros de los números telefónicos y correos electrónicos denunciados por los usuarios de los servicios financieros y ciudadanos en general.”*
>
> ***“Artículo 4.- Procedimientos***
> *4.1.- En la "Ventanilla virtual para la prevención de los fraudes informáticos", con la finalidad que la Policía Nacional del Perú consolide y realice la investigación respectiva se procede a:*
>
> > *4.1.1 Reportar el número telefónico o correo electrónico desde el cual se hacen llegar mensajes destinados a la comisión de fraudes informáticos.*

OSIPTEL OAJ J. ROSALES

OSIPTEL OAJ C. SILVA

BICENTENARIO PERÚ 2021

4.1.2 Adjuntar la captura de pantalla, así como los enlaces a los que se pretenda redirigir al consumidor de los servicios financieros.

4.2.- La Policía Nacional del Perú en el marco de lo previsto en la Tercera y Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30096, Ley de Delitos Informáticos, realiza las investigaciones con las entidades del sector público, así como con los operadores privados.

4.3. La Policía Nacional del Perú comunica a los operadores de telecomunicaciones y al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones para que procedan a bloquear las líneas telefónicas, direcciones electrónicas y enlaces web, lo que debe hacerse de manera inmediata."

En función de los tres (3) artículos citados, se plantea la creación de la Ventanilla Virtual para la prevención de delitos informáticos, como un plataforma para que los ciudadanos puedan denunciar ante la Policía Nacional del Perú, aquellos números telefónicos y correos electrónicos desde los cuales se estarían efectuando llamadas, emitiendo mensajes y/o enlaces web para la comisión de presuntos fraudes informáticos; con el objetivo de que, se comunique a las empresas operadoras y al OSIPTEL los servicios telefónicos, direcciones electrónicas y enlaces web, y éstos puedan ser bloqueados.

Ahora bien, en relación con lo dispuesto en el artículo 2 del Proyecto de Ley, consideramos que se debería incorporar la posibilidad de que los usuarios de servicios financieros o ciudadanos en general denuncien servicios telefónicos desde los cuales se emitan no solo mensajes de texto sino también se efectúen presuntas llamadas fraudulentas, tomando en cuenta el delito informático del "vishing".

Asimismo, se sugiere disponer que no solo sean los usuarios y/o ciudadanos los que denuncien presuntos fraudes, sino que sean las propias entidades financieras o incluso las empresas operadoras, quienes también se encuentren facultadas para hacerlo en tanto pueden identificar de modo rápido los números, mensajes y páginas con contenido fraudulento.

En relación con lo indicado en el artículo 4 de Proyecto planteado, se propone que se comunique a las empresas y al OSIPTEL a efectos que –directamente y de forma inmediata- bloqueen las líneas telefónicas, direcciones electrónicas y enlaces web, una vez concluidas las investigaciones correspondientes; sin embargo, es pertinente resaltar que el OSIPTEL no puede realizar dichas acciones de manera directa.

Cabe señalar que, en el caso del servicio público móvil, en el marco de lo previsto en 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 creado mediante Decreto Legislativo N° 1338 (en adelante, RENTESEG), este Organismo se encuentra facultado para requerir a las empresas operadoras la suspensión de servicio y/o bloqueo de equipos terminales móviles, bajo determinados supuestos, que no incluyen aquellos a los que se refiere el proyecto bajo comentario.

En ese sentido, se sugiere efectuar un análisis costo-beneficio que permita determinar la eficiencia de incorporar una disposición de dicha naturaleza, sobre todo considerando que son las empresas operadoras las únicas que pueden bloquear un número telefónico en sus propios sistemas internos. De la misma manera, corresponde indicar que tanto la comunicación de las líneas telefónicas por parte de

OSIPTEL OAJ J. ROSALES

OSIPTEL OAJ C. SILVA

BICENTENARIO PERÚ 2021

la Policía Nacional del Perú hacia el OSIPTEL para que a su vez este organismo requiera el bloqueo a la empresa operadora, como el reporte directo desde la Policía Nacional del Perú hacia la empresa operadora correspondiente, puede ocasionar costos adicionales en los procesos del regulador, dado que para el adecuado funcionamiento del RENTESEG, el OSIPTEL debe contar en dicho registro con la información respecto del bloqueo del servicio móvil..

De otro lado, se advierte que solo en el numeral 4.3 del cuerpo normativo propuesto, se hace referencia al bloqueo de "direcciones electrónicas" pese a que en los artículos y numerales previos únicamente se dispone el reporte y denuncia de números telefónicos y correos electrónicos. En ese sentido, considerando que los conceptos antes señalados son distintos, sugerimos se precise qué información podrá ser denunciada o reportada y qué datos necesitarían ser bloqueados, de modo tal que se pueda determinar el ente encargado para hacerlo.

Ahora bien, en caso de bloqueo de correos electrónicos, es de mencionar la Ley 28493 "Ley que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado (SPAM)", que, si bien obedece a otros supuestos de envío de correos electrónicos, establece que la obligación referida al bloqueo de correos electrónicos, recae en los proveedores del servicio de correo electrónico, tal como se observa:

> *"**Artículo 12.- Obligaciones del proveedor de servicio de correo electrónico***
> *Son obligaciones del proveedor del servicio de correo electrónico, además de las establecidas en el Artículo 4 de la Ley, informar a los usuarios los alcances de los sistemas y programas de bloqueo y/o filtro filtros con los que cuentan, así como sus condiciones de uso. Esta información adicionalmente deberá estar publicada en su página web."*

Cabe precisar que, según la normativa citada, dentro de la concepción sobre los proveedores de servicio de correo electrónico no se ha comprendido a aquellos que proporcionen el medio de transmisión ni a los proveedores del servicio de conmutación de datos por paquetes que permiten el acceso al servicio de Internet.

En ese sentido, de disponerse el bloqueo de correos electrónicos ello no resultaría responsabilidad de las empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones, con lo cual el OSIPTEL no tendría facultades para supervisar, fiscalizar o sancionar posibles incumplimientos vinculados a proveedores que no son operadores de servicios públicos de telecomunicaciones

Por tanto, consideramos que la redacción de la propuesta normativa podría adaptarse a efectos de que se proceda al bloqueo de correos electrónicos, conforme a lo antes señalado.

Respecto del bloqueo de enlaces web, consideramos que, dicha acción amerita ser exhaustivamente evaluada, toda vez que su aplicación de manera ilimitada, podría dar lugar a la vulneración de derechos como la libertad de expresión, libertad de información, entre otros; toda vez que, dichos ejercicios, también son ejercidos justamente a través del Internet.

Finalmente, en relación al procedimiento mismo establecido en el artículo 4 del Proyecto de Ley se observa que no se establecen los supuestos/requisitos para la procedencia de algún reporte; por lo que, a efectos de evitar márgenes de

OSIPTEL OAJ J. ROSALES

OSIPTEL OAJ C. SILVA

BICENTENARIO PERÚ 2021

discrecionalidad, sugerimos que dicho aspecto sea detallado en el proyecto normativo; o en todo caso, en su Reglamento.

Adicionalmente a ello, cabe destacar que el proyecto no contempla la oportunidad en la que el titular del servicio pueda alegar alguna contradicción a la medida que se le estaría imponiendo y tampoco regula aspectos específicos al bloqueo, tales como si sería temporal o definitivo, así como las acciones que podría adoptar el sujeto a quien se le imponga la medida, ante la entidad que realizó la investigación que originó el bloqueo correspondiente.

Al respecto, corresponde acotar que el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto en la sentencia recaída en el expediente N.° 03741-2004-AA/TC2, (Caso Salazar Yarlenque), indicando lo siguiente:

> *"El debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica."*

Siendo así, sugerimos que las disposiciones del Proyecto de Ley sean complementadas o, de ser el caso, dichos parámetros sean desarrollados en su Reglamento, incluyéndose posibles infracciones, sus respectivas tipificaciones y los organismos competentes.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se recomienda que el OSIPTEL remita el presente informe al Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, de acuerdo al Oficio PO Nº 075-2021-2022/CODECO-CR, recibido el 21 de octubre de 2021.

Atentamente,

Firmado digitalmente por:AREQUIPEÑO TAMARA Luis Alberto FAU 20216072155 soft

OSIPTEL OAJ J. ROSALES

OSIPTEL OAJ C. SILVA

BICENTENARIO PERÚ 2021

[2]Sentencia del Tribunal Constitucional N.º 03741-2004-AA/TC (FJ 21). Extraído de http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/03741-2004-AA.pdf