

**INFORME DE LA COMISIÓN DE
TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES,**
recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite
constitucional, que regula la tenencia y extravío de
equipos y tarjetas de telefonía móvil con el objeto
de prevenir su uso en hechos delictivos.

BOLETÍN Nº 4.523-15.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la Honorable Cámara de Diputados, enunciado en el rubro, originado en Moción de las Honorables Diputadas señoras María Angélica Cristi y María Antonieta Saa y de los Honorables Diputados señores Jorge Burgos, Francisco Encina, Marco Enríquez-Ominami, Cristián Monckeberg, Carlos Montes y Jaime Mulet.

- - - - -

NORMAS DE RANGO ORGÁNICO CONSTITUCIONAL

Los incisos primero y segundo del artículo 225 contenidos en el artículo 1º del proyecto en estudio y el inciso segundo del artículo 24 quáter que se introduce mediante el artículo 2º, tienen el carácter de normas orgánicas constitucionales, por tratarse de nuevas atribuciones que se otorgan al Ministerio Público, de acuerdo a lo establecido en el artículo 84, inciso primero, de la Constitución Política de la República.

- - - - -

A algunas de las sesiones en que se consideró esta iniciativa legal asistió, además de los miembros titulares de vuestra Comisión, el Honorable Senador señor Guido Girardi.

Durante la discusión de este proyecto de ley vuestra Comisión contó con la colaboración y participación del Subsecretario del Interior, señor Felipe Harboe; del Subsecretario de Telecomunicaciones,

señor Pablo Bello; del Jefe de Gabinete del Subsecretario del Interior, señor Zoran Ostoic; de la Asesora Legislativa del Subsecretario de Telecomunicaciones, señora Vitalia Puga; del Jefe de la División Jurídica de dicha Subsecretaría, señor Guillermo de la Jara y del Abogado de la Dirección Jurídica del Ministerio del Interior, señor Juan Manuel Valenzuela.

Además, fueron especialmente invitados en representación de la Asociación de Telefonía Móvil (ATELMO): el Gerente de Regulación de Proyectos de ENTEL PCS, señor Manuel Araya; el Subgerente de Regulación de Proyectos de ENTEL PCS, señor Andrés Cristi; el Director de Asuntos Legales de Movistar, señor Víctor Galilea y el Gerente de Finanzas de Claro, señor Iván Vega.

- - - - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

La Moción en informe tiene por finalidad regular la tenencia y el extravío de equipos y tarjetas de telefonía móvil, para prevenir su uso en hechos delictivos.

ANTECEDENTES

1.- De hecho.

Los autores de la Moción en estudio señalan que las comunicaciones son fundamentales para el desarrollo de la vida moderna, constituyendo un importante adelanto tecnológico en beneficio de la calidad de vida de las personas. Sin embargo, como ocurre con muchas manifestaciones propias del desarrollo, pese a ser concebidas con propósitos positivos, éstas son también utilizadas con fines negativos, sirviendo a la planificación y ejecución de hechos delictivos.

Así ha ocurrido con las comunicaciones a través de la red Internet. Tal situación ha motivado la preocupación internacional reflejada en sendas conferencias de Naciones Unidas, en la instalación en dicho organismo de un grupo especializado sobre la materia y en diversas resoluciones de entidades multilaterales como el Consejo de Europa.

Ello motivó, asimismo, la inclusión en nuestro país, a través de la ley 19.927, de la actual disposición en ese sentido contenida en el inciso quinto del artículo 222 del Código Procesal Penal.

Nuestro país no cuenta con una adecuada regulación respecto de las comunicaciones telefónicas, las que han

demostrado ser una vía privilegiada para la perpetración y comisión de delitos.

En efecto, se han hecho frecuentes las denuncias de estafas cometidas a través de la telefonía y se ha detectado el uso de dichos aparatos para la organización de bandas delictuales.

Las posibilidades que brinda el medio telefónico son infinitas. Las estadísticas de la Subsecretaría de Telecomunicaciones indican que en nuestro país existen cerca de 3.400.000 líneas de telefonía fija y más de 10.000.000 de equipos de telefonía celular.

Particularmente significativo es el hecho que de estos últimos, 8.263.988 aparatos sean de prepago, respecto de los cuales existe escasa o nula posibilidad de obtener la identificación de sus propietarios, convirtiéndose, entonces, en un valioso instrumento para la comisión de ilícitos.

Lo anterior pone de manifiesto las dificultades que el Ministerio Público y las policías enfrentan para cumplir su labor en la investigación y represión de tales hechos.

Ello dista de la experiencia internacional, pues se encuentran en aplicación o en curso diversas medidas tendientes a una mejor regulación de la tenencia de dichos equipos.

La Convención del Consejo de Europa sobre la Cybercriminalidad, texto acordado en Budapest el 2001 y en cuya preparación participaron también naciones ajenas al viejo continente y que se encuentra abierto a la suscripción de países ajenos a éste en calidad de asociados, prescribe, en su artículo 17, respecto de las comunicaciones de telefonía móvil, que:

“1. A fin de asegurar la conservación de los datos de tráfico, en aplicación del artículo 16, las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo que se estimen necesarias para:

a. procurar la conservación inmediata de los datos de tráfico, cuando uno o más prestadores de servicio hayan participado en la transmisión de dicha comunicación, y

b. asegurar la comunicación inmediata a la autoridad competente del Estado, o a una persona designada por dicha autoridad, de datos de tráfico suficientes para permitir la identificación de los prestadores de servicio y de la vía por la que la comunicación se ha transmitido.”.

En forma más reciente, en el mismo sentido apunta la Directiva sobre Retención de Tráfico Telefónico y de Comunicaciones Electrónicas, aprobada por el Parlamento Europeo y por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea.

Este último texto, despachado en febrero de 2006, obliga a los Estados miembros a que legislen exigiendo a las empresas de telecomunicaciones mantener a disposición de los organismos pertinentes, información acerca del tráfico telefónico y de las direcciones IP visitadas por los usuarios de Internet, con el objeto de facilitar la investigación de delitos.

Siguiendo estas directrices Suiza ya ha establecido normas tendientes a la creación de un registro de propietarios de equipos de telefonía móvil, medida que han seguido diversas naciones del sudeste asiático.

Por lo anterior, se considera conveniente la dictación de normas que apunten en los siguientes sentidos:

a.- Mantener a disposición de las investigaciones criminales, por un lapso adecuado, la información sobre el tráfico de llamadas telefónicas, no en lo referido a su contenido, sino a los números de origen y destino y localización de las mismas. Lo anterior, se mantiene hoy en archivo, con el objeto de facturar, pero por un plazo insuficiente.

b.- Identificar a los adquirentes de equipos de telefonía móvil, de tarjetas SIM (Subscriber Identity Module) y de las tarjetas de prepago, y

c.- Fortalecer las medidas tendientes a suspender el servicio de teléfonos móviles robados, utilizados frecuentemente en la comisión de ilícitos.

Las normas propuestas no afectan de ningún modo los derechos de las personas, al no interferirse en forma alguna el contenido de sus comunicaciones y que las eventuales molestias que pudieran generar estas normas son mínimas comparadas con el positivo impacto que ellas pueden tener para facilitar la investigación de los delitos, garantizando así la seguridad de todos.

2.- Jurídicos.

La iniciativa legal en informe se relaciona con el Código Procesal Penal y la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto se encuentra estructurado en tres artículos permanentes.

Artículo 1°.- Agrega a continuación del artículo 225 del Código Procesal Penal, un artículo 225 bis, nuevo, relativo al registro de las llamadas telefónicas facultando al Ministerio Público para requerir directamente a las concesionarias de servicio público telefónico fijo o móvil, la entrega de la totalidad de los registros de datos determinados de que dispongan de las personas a las cuales, a cualquier título, les provean sus servicios, y de las comunicaciones por ellos realizadas.

Su inciso segundo dispone que para dichos efectos las empresas deberán conservar, a lo menos por un año, la localización y los datos de tránsito de las llamadas, tales como el número de origen y destino y la duración de éstas.

Su inciso tercero prescribe que la negativa o entorpecimiento a la entrega de la información requerida será constitutiva del delito de desacato previsto en el artículo 240 del Código Penal.

Artículo 2°.- Incorpora a la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones los artículos 24 ter y 24 quáter, nuevos:

El artículo 24 ter, nuevo, que se agrega dispone, en su inciso primero, que las empresas concesionarias de servicio público telefónico móvil deberán mantener un registro actualizado de las personas a las que presten sus servicios, independiente de la modalidad en que éstos se provean.

Su inciso segundo agrega que para dicho efecto, las empresas mantendrán un registro de las personas a quienes, a cualquier título, se les entreguen equipos para la prestación del servicio telefónico que deberá contener:

La identidad, el domicilio, el número de cédula de identidad u otro documento de identificación de la persona que recibe el equipamiento y un número de teléfono de contacto;

El número de identificación de las tarjetas SIM (Subscriber Identity Module), y

El número o código del o los equipos entregados.

A esta misma obligación quedará sujeto todo aquél que comercialice tales artículos.

Su inciso final establece que la nómina de suscriptores será reservada y los datos contenidos en ella tendrán el carácter de personales, de acuerdo a lo establecido en la ley N° 19.628, sin perjuicio de la facultad del Ministerio Público de requerir directamente dichos registros en conformidad a los artículos 180 y 225 bis del Código Procesal Penal.

El artículo 24 quáter, nuevo, ordena en su inciso primero que las empresas concesionarias de servicio público telefónico móvil deberán proceder al inmediato bloqueo o deshabilitación de los equipos que se denuncien como robados, hurtados o estafados y de las líneas telefónicas asociadas a éstos. Transcurridos dos meses sin que el titular identificado en el registro informe de su recuperación ambos deberán inactivarse definitivamente.

Su inciso segundo establece que el Ministerio Público informará a las concesionarias los equipos que deben ser bloqueados o deshabilitados.

Su inciso tercero prescribe que la infracción de la norma precedente y de la señalada en los incisos primero y segundo del artículo anterior, serán sancionadas de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 de esta ley, en tanto la vulneración de la confidencialidad del listado previsto en la parte final del inciso último del artículo 24 ter, nuevo, que se agrega, se sujetará a lo dispuesto en el artículo 23 de la ley N° 19.628.

Artículo 3°.- Dispone que las empresas concesionarias de servicio público telefónico móvil deberán adoptar las medidas tendientes a la inscripción de sus actuales abonados de prepago en el registro a que hace referencia el artículo 24 ter de la ley N° 18.168.

Su inciso segundo establece que se deberá proceder al bloqueo de todos los equipos que no se encontraren incluidos en dicho registro y a la inutilización de los números asociados a ellos, dentro del plazo de un año contado desde la publicación de esta ley.

Su inciso final contempla el derecho de los usuarios afectados por esta medida para requerir la reposición del servicio en sus equipos, con otra numeración, una vez practicada la inscripción.

DISCUSIÓN EN GENERAL

Durante la discusión en general de esta iniciativa legal, la Comisión escuchó las siguientes exposiciones:

Exposición del Subsecretario de Telecomunicaciones

El Subsecretario de Telecomunicaciones, señor Pablo Bello, explicó que este proyecto de ley tiene por finalidad contar con un sistema que permita a la fuerza pública, en el ámbito de una investigación judicial, interceptar y hacer un seguimiento de los teléfonos móviles de prepago. En la actualidad, el sistema de prepago opera de manera sencilla, mediante la adquisición de un equipo en un local comercial y sin necesidad de entregar datos personales se obtiene un número y el aparato telefónico, por lo tanto, en forma anónima el usuario puede utilizar la tecnología móvil.

El 70% de los usuarios de telefonía móvil emplean este régimen de prepago y en la persecución de los hechos ilícitos se ha demostrado que es muy eficiente la posibilidad de generar la interceptación de acuerdo a los procedimientos establecidos en la leyes y en los reglamentos.

La cantidad de teléfonos celulares de prepago que se requisan, como consecuencia de hechos delictivos, por parte de las autoridades policiales, son importantes y justifican la existencia de un registro de este sistema de comunicación. En reiteradas ocasiones, ante la comisión de un delito, la autoridad incauta un número considerable de tarjetas de prepago, con lo cual es evidente el uso delictual que se hace de este sistema de telefonía de prepago.

El Ministerio del Interior ha solicitado generar un sistema que permita registrar los números de prepago. Estos sistemas existen en otros países, con distintas modalidades de implementación, como Alemania, Japón, Australia, Tailandia y Malasia; en algunos países asiáticos operan sistemas de registro obligatorios, a cada número telefónico se asocia un número de identificación personal, con lo cual dentro de una investigación judicial se puede hacer una persecución utilizando los mecanismos de interceptación contemplados en la normativa.

La creación de estos registros se ha implementado, a nivel mundial, en forma acelerada en los últimos años. En la Unión Europea, existe una directiva que no es obligatoria, sin embargo, constituye una recomendación a los Estados miembros para el establecimiento de este sistema de registro.

Por su parte, Malasia completó este sistema de registro en el año 2006, mediante un procedimiento muy sencillo, que requiere de un tiempo y obliga a los usuarios a concurrir a las compañías de telefonía presentado su identificación y el equipo telefónico para establecer

una relación unívoca entre el RUT y número telefónico. Se trata de un procedimiento razonable y factible de establecer.

El proyecto de ley, aprobado por la Honorable Cámara de Diputados, contempla un mecanismo por el cual se establece la obligación para las empresas de telefonía de mantener cierta información por un período de tiempo determinado, básicamente por un año. De esta forma, informó que será posible contar con la información relativa a los tráficos, el número de origen y de destino, sin que sea posible conservar el contenido de las conversaciones puesto que ello es técnicamente imposible de resguardar, y además no se graban, a menos que exista una orden judicial en ese sentido.

La creación del Registro de Prepago establecido en esta iniciativa legal es complejo, desde el punto de vista práctico, presenta dificultades de implementación, no obstante, existe la convicción en el Gobierno de que se trata de una medida indispensable porque el porcentaje de usuarios de prepago es muy alto y en muchas oportunidades, estos aparatos se convierten en instrumentos de ilícitos, como son las estafas telefónicas, incluso desde las mismas cárceles. La forma más sencilla de establecer este Registro es fijar un plazo para que todos los usuarios de este sistema de telefonía concurren a una oficina de telefonía móvil, identificándose e inscribiendo su equipo, con lo cual se genera la base de datos.

En relación a la norma contenida en el artículo 2°, de la iniciativa legal en estudio, que propone agregar el artículo 24 quáter, a la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones, el Subsecretario explicó que el sistema de bloqueo de los equipos telefónicos y de los números telefónicos establecido por esta iniciativa legal está superado por la vía administrativa. La evolución de la tecnología permite bloquear a nivel remoto, no sólo el número telefónico sino que el equipo de manera que quede inutilizado, con lo cual se constituye en un elemento de resguardo para los consumidores y reduce a \$ 0 el valor comercial del equipo en el mercado secundario.

El decreto supremo N° 1.492, de 2006, de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, resolvió de manera administrativa y expedita el sistema de bloqueo propuesto por la iniciativa legal en debate. Así, explicó que los usuarios tienen la facultad de comunicar a la Compañía respectiva que el equipo telefónico le fue sustraído y la Compañía tiene la facultad para deshabilitar el número telefónico y proceder al bloqueo integral del equipo.

A través de este procedimiento se modificó una normativa legal que exigía la presencia ante la autoridad policial, para

denunciar el robo o pérdida del equipo telefónico, con lo cual se distraía a las fuerzas policiales de sus funciones que le son propias. Con la normativa actual, se efectúa la denuncia ante la Compañía de Telefonía respectiva, y el número se bloquea e ingresa a una base de números no operativos que se intercambian entre las empresas.

De este modo, no es necesaria la norma propuesta en la iniciativa legal en estudio, relativa al bloqueo de los equipos telefónicos, puesto que el procedimiento establecido en forma administrativa es expedito y permite al usuario, en caso de que aparezca su equipo telefónico activarlo nuevamente.

El sistema de Registro de Prepago debe regularse mediante un reglamento y en la ley limitar la responsabilidad del concesionario.

Finalmente, hizo presente que este proyecto de ley debe analizarse dentro del ámbito de las telecomunicaciones y si se analiza desde esa perspectiva y la de los usuarios, posiblemente, surgirán las dificultades que se han señalado. Sin embargo, el Ministerio del Interior y el Ministerio Público han reiterado la necesidad de contar con este Registro de Prepago para la estrategia nacional de seguridad pública dentro del marco de las investigaciones judiciales.

Agregó que existen diversas dificultades en la implementación de este Registro, sin embargo, no es inviable y su creación es conveniente como ha ocurrido en diversos países del mundo.

Reiteró que este Registro de Prepago tiene por finalidad generar una relación entre la identidad de una persona, número de RUT, número telefónico y número de serie del equipo telefónico. El procedimiento no es tan complejo y dentro del plazo de dos años se podría contar con una base de datos para los objetivos perseguidos por el Ministerio del Interior y el Ministerio Público.

El hecho que un teléfono móvil de prepago esté asociado a la identidad de una persona, no significa que ésta sea responsable o culpable de un acto delictivo, sin embargo, estos antecedentes permitirán iniciar una investigación judicial y la persona a cuyo nombre aparece registrado el teléfono podrá aportar valiosa información.

La creación de este Registro de Prepago constituye un aporte, que permite tener un conjunto de información significativa y encausar de mejor forma investigaciones judiciales, que es el objetivo que se pretende mediante esta iniciativa legal.

Exposición del Subsecretario del Interior

El Subsecretario del Interior, señor Felipe Harboe, informó que esta iniciativa legal se origina en una Moción de diversos señores Diputados, que representan a distintas corrientes, y que el Ejecutivo la hizo suya sobre la base de la realidad de la existencia de 13.000.000 de teléfonos móviles, lo que implica un gran desarrollo de este mercado en los últimos años. Sin embargo, estos teléfonos no sólo son usados por personas honestas, sino que también por delincuentes que se valen de esta tecnología y, particularmente del sistema de prepago, con el objetivo de comunicarse y concertarse para cometer delitos.

De este modo, la creación de un Registro de Prepago responde a algunas estadísticas que obran en poder del Ministerio del Interior que indican que en el período comprendido entre el 24 de septiembre de 2007 y 2 de marzo de 2008, se han realizado 1.976 procedimientos y allanamientos policiales en los cuales se han detenido a 4.236 personas y 3.434 teléfonos móviles incautados, de los cuales 3.124 son teléfonos de prepago.

En las investigaciones policiales se observa que la relación delictual se está desarrollando, principalmente, a través de este mecanismo, toda vez que al no existir ningún tipo de Registro que identifique al tenedor de un teléfono móvil, se hace mucho más difícil el cumplimiento de las normas vigentes que permiten al Ministerio Público solicitar a las Compañías Telefónicas la interceptación de las comunicaciones en determinadas investigaciones, y como éstas carecen de Registro no saben cuáles teléfonos tienen que intervenir.

En las últimas 12 operaciones antinarcotráfico se encontraron un promedio de 8 teléfonos por narcotraficante y en las 3 últimas grandes operaciones antinarcotráfico, en que se han desbaratado bandas nacionales e internacionales, se han encontrado bolsas repletas de chips, todos de prepago.

Finalizada la intervención del Subsecretario del Interior, señor Felipe Harboe, se formularon las siguientes observaciones:

El Honorable Senador señor Pizarro señaló que la información entregada por el Subsecretario del Interior confirma la necesidad de legislar en esta materia, no obstante, solicitó información en relación a la forma en que este Registro se ha implementado en otros países y si ha afectado al desarrollo de la industria de telefonía móvil, puesto que existirían alrededor de 9.000.000 de usuarios que pueden resultar afectados por la creación de este Registro como consecuencia del actuar de una minoría.

La Honorable Senadora señora Matthei consultó si las personas que actualmente tienen estos teléfonos de prepago deberán registrarlos y en caso que no lo hagan si los equipos serán bloqueados.

La respuesta fue afirmativa.

En seguida, la señora Senadora consultó si existirán Registros en todas las localidades del país, porque en algunas ciudades será fácil hacerlo pero en otros lugares implicará una dificultad. Qué pasará con las responsabilidades ulteriores cuando un teléfono de prepago que esté registrado se pierda y con otras vías alternativas de comunicación, como Skip o los teléfonos adquiridos en el extranjero y que se usan con roaming.

Al legislar en esta materia, se debe analizar el costo beneficio, porque los delincuentes van a desarrollar otras formas de comunicarse, por lo que es importante determinar si 9.000.000 de usuarios deban incurrir en un trámite para bloquear un porcentaje menor de teléfonos que tienen mal uso, sabiendo que una vez que los bloqueen inventarán otro sistema de comunicación.

Se respondió que el roaming va a funcionar sin dificultad pero es poco probable que se use en forma permanente por el alto precio que tiene. Agregó, que la forma de solucionar esta situación es a través de coordinaciones a nivel internacional, como sucede en la Unión Europea, en que se establecieron iniciativas comunes para todos los países. Lo que se pretende establecer en Chile son normas similares a los otros países porque la realidad demuestra que estos equipos son elementos importantes en la comisión de delitos.

Luego, la señora Senadora hizo presente que lo que sucederá es que se registrarán todos los teléfonos nacionales, pero se robarán los teléfonos extranjeros y los comercializarán en Chile y los usarán con roaming, principalmente, en el caso del narcotráfico en que el costo no tiene ninguna incidencia.

El Subsecretario del Interior, señor Felipe Harboe, expresó que mediante esta iniciativa legal se pretende disminuir los niveles de comunicación sin posibilidad de intervención por parte de las autoridades, de las policías. Sin embargo, siempre es más fácil no adoptar ninguna medida, pero la realidad está demostrando que estos teléfonos están siendo utilizados como un medio para cometer delitos y en otros países para coordinar acciones terroristas.

En España, como consecuencia del atentado en la Estación de Atocha, se estableció que todas las empresas comercializadoras de tarjetas de prepago de telefonía móvil cuenten con un Registro y para ello se estableció un plazo de 2 años para el registro.

En Alemania, se estableció un plazo de 1 año a contar del 1 de enero de 2008; en Suiza, el plazo venció el 31 de octubre de 2007, en general, en todos los países se han establecidos obligaciones para toda venta futura de teléfonos móviles de prepago. No se venden teléfonos móviles sin la identificación de la persona.

En general, además de establecer lugares especiales para localidades rurales o aisladas para poder hacer el trámite, se han realizado campañas masivas de información de la necesidad de registrar estos teléfonos móviles de prepago, a través de los medios de comunicación social, tales como diarios locales y radios comunitarias.

Por otra parte, cabe tener presente que los teléfonos de prepago funcionan con recargas telefónicas, por lo tanto, existe una relación permanente entre el usuario y la empresa telefónica. Una vez al mes o cada 60 días, se produce una interacción con la empresa que puede ser al momento de cargar la tarjeta y se puede establecer un mecanismo que determine que en las interacciones se produzca la incorporación al Registro.

Además, se debe considerar que las tasas de recambio de los teléfonos, indican que en Chile las personas, en promedio, mantienen los teléfonos por un tiempo menor a 2 años, razón por la cual concurrirán a una oficina de la Empresa Telefónica. La formación de este Registro no supone una dificultad extrema para la industria y tiene gran valor.

Finalmente, en relación al cambio tecnológico expresó que siempre están apareciendo nuevas formas de comunicación, como es el caso de la telefonía sobre Internet, y los países más avanzados como Estados Unidos e Inglaterra, han establecido mecanismos para poder intervenir las llamadas que se efectúen a través de ese sistema de telefonía. En Chile, se dictó un reglamento que se encuentra en la Contraloría General de la República, para el trámite de toma de razón, que pretende que las llamadas telefónicas a través de los servicios de voz sobre Internet también puedan someterse al mecanismo de intervención telefónica que contempla la ley.

Siempre existirá una batalla entre el desarrollo tecnológico, ventana de oportunidades y mecanismos para tratar de dificultar al máximo que no se haga un mal uso de las herramientas y poder combatir de mejor manera los ilícitos.

El Honorable Senador señor Pizarro expresó que las explicaciones entregadas por los señores Subsecretarios de Interior y de Telecomunicaciones responden a sus inquietudes, sin embargo, agregó que se debe tener presente que será imposible controlar y evitar que los delincuentes burlen los mecanismos de control. Por otra parte, resulta importante la señal que se entrega y constituye además un llamado de atención a los usuarios honrados por los descuidos en que puedan incurrir en el uso de esta tecnología. Muchas veces los teléfonos se pierden y no existe mayor conciencia del posible mal uso, con lo cual se reducen las facilidades de los delincuentes.

El Honorable Senador señor Girardi señaló que el hecho de limitar o dificultar el acceso desincentiva su mal uso y las personas honestas no tendrán problemas en inscribirse en el Registro y los mecanismos para burlar el Registro serán muchos, sin embargo, todo esfuerzo no es en vano y seguramente las nuevas tecnologías de comunicación, también serán reguladas en su uso. Es preferible regular y como será más difícil darles un mal uso a estos teléfonos seguramente se usarán otras tecnologías, hay una delincuencia joven e incipiente en la que estas medidas tendrán mayores efectos a diferencia de lo que ocurrirá en delincuentes mayores, que usan medios más sofisticados y que encontrarán otras alternativas.

La Honorable Senadora señora Matthei afirmó que la aprobación de esta iniciativa legal aumentará el precio de los teléfonos móviles de prepago robados, en el mercado secundario, porque existirá un tiempo entre el teléfono que se roba y el bloqueo del mismo. Asimismo, aumentará el precio de los teléfonos celulares que vienen de otros países, con lo cual se incentivará el robo de estos teléfonos y la importación de celulares desde un país extranjero. Se producirá el mismo efecto que con la prohibición de consumo de alcohol y de drogas, porque los consumidores igual consumen y saben los lugares donde venden pero, además, se produce el problema de las mafias, de la violencia y del soborno. De esta forma, 9.000.000 usuarios deberán incurrir en un trámite de registro que no desincentivará el uso de estos instrumentos con fines delictuales.

El Subsecretario del Interior, señor Felipe Harboe, recordó que cuando se firmó el acuerdo político antidelincuencia se incorporó esta Moción porque se la consideró pertinente. Por otra parte, es preciso considerar que una visión economicista del problema es restringirlo, pero la realidad ha demostrado que estos teléfonos móviles de prepago se usan habitualmente en la comisión de delitos y las policías han reiterado la necesidad de contar con este Registro.

La experiencia internacional sobre esta materia no da cuenta de la existencia de las aprehensiones formuladas por la Honorable

Senadora señora Matthei y desde el punto de vista de la seguridad pública es necesario aprobar este proyecto de ley que es útil para el trabajo de las policías y generará un desincentivo en el uso de teléfonos móviles de prepago como elemento para la comisión de delitos y se entregará una herramienta para combatir la delincuencia con mayor eficacia.

La experiencia internacional demuestra resultados positivos en esta materia, con lo cual se debe seguir esa línea y efectuar los perfeccionamientos a medida que se desarrollan las nuevas tecnológicas de comunicación.

Exposición del Asesor de la División Jurídica del Ministerio del Interior

El Asesor de la División Jurídica del Ministerio del Interior, señor Juan Manuel Valenzuela, apoyó la exposición del señor Subsecretario de Telecomunicaciones, haciendo presente que esta iniciativa tiende a regular y registrar la existencia de este sistema de telefonía de prepago, indicando que en otros países existe este Registro y en algunos de ellos cuando el teléfono de prepago no se ocupa durante un determinado tiempo se bloquea el equipo y no se puede habilitar nuevamente. En seguida, formuló las siguientes precisiones:

1.- Artículo 225 bis, inciso segundo. En su opinión, deberían precisarse las acciones sobre las cuales se establece la obligación de las empresas concesionarias. La expresión “tales como” empleada en el texto legal puede significar facultades muy amplias para el Ministerio Público.

2.- Artículo 225 bis, inciso tercero. Se refiere a la conducta de desacato y se indica el Código de Procedimiento Civil, sin embargo, la referencia debe entenderse hecha al Código Procesal Penal que contempla una disposición relativa a las conductas de las personas que incumplan y sería innecesario establecer la figura de desacato.

3.- Artículo 24 quáter. No sería necesario en consideración a las atribuciones de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, sólo sería una repetición de normas.

Exposición de la Asociación de Telefonía Móvil (ATELMO)

El Director de Asuntos Legales de Movistar, señor Víctor Galilea, inició su presentación señalando que las empresas telefónicas agrupadas en la Asociación de Telefonía Móvil (ATELMO), que representa, siempre han otorgado las facilidades a los organismos policiales y a los tribunales de justicia para la investigación de los delitos.

En seguida, en relación a la iniciativa legal, en estudio, señaló que la modificación propuesta al Código Procesal Penal, en virtud de la cual las empresas concesionarias de servicio público telefónico, fijo o móvil, deberán conservar a lo menos por un año, la localización y los datos de tránsito de las llamadas que realicen sus usuarios, requiere de la autorización previa del juez de garantía.

La norma anterior, en opinión de ATELMO, contraviene el artículo 19, números 4° y 5°, de la Constitución Política de la República, que asegura a todas las personas el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia, y la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada.

Asimismo, entra en conflicto con el artículo 9° del Código Procesal Penal, que exige que toda actuación del procedimiento que privare al imputado o a un tercero del ejercicio de los derechos que la Constitución asegura, o lo restringiere o perturbare, requerirá de autorización judicial previa.

A continuación, en relación a la obligación de registro que se pretende imponer al usuario de un teléfono móvil de prepago, manifestó que, normalmente, se adquieren en las grandes tiendas y las empresas concesionarias de telefonía los habilitan y tienen gran interés en contar con los datos de los usuarios. Para ello han desarrollado programas de retención y beneficios, los instan a inscribirse para ganar puntos y participar en eventos o canjear nuevos equipos telefónicos, con lo cual este registro no presenta, en principio, inconvenientes para las compañías telefónicas que siempre están interesadas en contar con información de los usuarios.

No obstante lo anterior, manifestó que se presenta el problema respecto de la validez de la información que el usuario pueda entregar para inscribirse en el registro que se pretende crear. Las empresas concesionarias de telefonía no están en condiciones de asegurar que la información que los usuarios entreguen sea veraz, con lo cual surge la duda respecto de la forma cómo se impondrá esta exigencia de registro de información a los usuarios.

Señaló que aún cuando se estableciera la entrega de esta información como requisito para habilitar el equipo telefónico no se asegura que la información entregada por el usuario sea válida. Esta situación no se presenta con los usuarios de telefonía móvil con planes, puesto que en estos casos existe una validación del domicilio donde se les envían normalmente las cuentas, efectúan los pagos con documentos, es decir, existe una mayor certeza de la identidad del usuario.

Para la validación de la información que entreguen los usuarios al momento de inscribir estos teléfonos de prepago y para mayor seriedad en la entrega de la misma, propuso incorporar una norma que permita identificar al usuario bajo sanción de bloquear el servicio y eximir de responsabilidad a las empresas concesionarias de la veracidad de la información.

Finalmente, expresó que el plazo considerado para la creación de este Registro es muy breve y propuso ampliarlo a 2 años.

Presentación de ENTEL PCS

El Gerente de Regulación de Proyectos de ENTEL PCS, señor Manuel Araya, señaló, en primer término, que la empresa que representa siempre ha tenido la mejor disposición para colaborar con la justicia en la investigación de hechos delictivos. Respecto del decreto supremo N° 1.492, de fecha 2006, de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, que regula la suspensión del servicio e inhabilitación del equipo telefónico móvil en la red pública telefónica que ha sido objeto de robo o hurto, sea en modalidad de contrato de suministro o prepago, a nivel nacional, expresó que ha tenido éxito en el objetivo buscado.

Respecto del Registro de Prepago que esta iniciativa legal pretende crear, señaló que no es novedosa a nivel mundial y en muchos países no ha funcionado. La persona que adquiere un teléfono de prepago para cometer un delito no va a utilizar un equipo registrado, con lo cual se va a producir un mercado paralelo para usarlos de mala forma. El registro de teléfonos de prepago no alcanza al 60%, a pesar de que las empresas telefónicas ofrecen incentivos y premios para la inscripción. Asimismo, muchos se inscriben con nombres ficticios.

Destacó, que el 95% de los hogares rurales del país ocupa telefonía móvil de prepago, con lo cual establecer la exigencia de concurrir a una Notaría para registrar los teléfonos sería muy complicado y dificultaría la comercialización de los mismos.

Por último, señaló que si se considera necesario, con la finalidad de colaborar en la investigación de acciones delictivas, las empresas concesionarias podrían realizar un esfuerzo para la creación de este Registro de Prepago siempre que la responsabilidad de la información recaiga en el usuario.

Finalizadas las exposiciones anteriores los señores Senadores manifestaron las siguientes consultas y observaciones:

El Honorable Senador señor Novoa señaló que la norma contenida en el artículo 24 ter, propuesto en la iniciativa legal en estudio, debe redactarse mejor para que la obligación de registro sólo corresponda a las empresas concesionarias.

Agregó que esta normativa puede ser impracticable porque lo mismo sucede con delitos en que se usan teléfonos públicos. En seguida, recordó que como consecuencia de los atentados perpetrados en España, en la Estación de Atocha, en Madrid, se discutió la necesidad de registrar los teléfonos móviles y no se ha hecho porque no ha sido posible.

En seguida, señaló que cuando se establecen obligaciones legales se deben analizar con cautela las consecuencias prácticas que traen consigo. En ese sentido, precisó que al señalarse que la información de los datos que se entreguen se presumirá válida mientras no sean modificados por su titular y cuando se cometa un delito y se compruebe que los datos entregados al Registro de Prepago no son válidos, la ley caerá en la inaplicabilidad y tendrá que ser modificada y seguramente se establecerá que la identidad deberá acreditarse con un certificado, con lo cual se impondrán nuevas exigencias y obligaciones a las personas honradas que pretenden adquirir un teléfono móvil de prepago para darle el uso legítimo que corresponde.

Por otra parte, destacó la existencia de diversos servicios de comunicación, que también se pueden emplear en la comisión de un acto delictivo, sin que exista la obligación de registro, como son los teléfonos públicos, teléfonos móviles adquiridos en un país extranjero y computadores que se emplean en un Cyber Café. Asimismo, consultó si será posible obligar a los servicios internacionales de comunicaciones el cumplimiento de estas nuevas normas.

La Honorable Senadora señora Matthei señaló que este proyecto no tendrá ninguna utilidad práctica, haciendo presente que se falsifican documentos muy importantes como cédulas de identidad, pasaportes, facturas y números de motor de los vehículos. Mediante esta iniciativa legal sólo se impondrá una nueva carga a las personas honradas y los datos del Registro de Prepago, probablemente, no servirán para una investigación judicial. Por otra parte, cabe tener presente que a pesar de la existencia de este Registro se puede pedir prestado un teléfono de prepago y cambiarle el chip y cometer un acto delictivo.

Por último, señaló que este proyecto de ley debería ser analizado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y

Reglamento, para determinar si desde ese ámbito existe algún motivo que justifique la creación de este Registro de Prepago.

El Honorable Senador señor Pizarro señaló que este proyecto de ley debe analizarse desde la perspectiva de facilitar las investigaciones judiciales, como lo han solicitado el Ministerio del Interior y el Ministerio Público. Agregó que para que este Registro cumpla con la finalidad que se pretende alcanzar se debe ser riguroso en el sistema de registro de manera de contar con una base de datos adecuada y que al mismo tiempo no interfiera en el desarrollo de la industria de telefonía móvil.

El Honorable Senador señor Muñoz Barra anunció su voto a favor de esta iniciativa legal haciendo presente que este tipo de normas deberán modificarse constantemente puesto que la tecnología presenta grandes avances, no obstante, es positiva la Moción y es preferible contar con un sistema que pueda impedir la utilización de los teléfonos celulares de prepago en la comisión de hechos ilícitos.

- Sometida a votación la idea de legislar, fue aprobada por tres votos a favor y un voto en contra. Votaron por su aprobación los Honorables Senadores señores Cantero, Girardi y Pizarro. Votó en contra la Honorable Senadora señora Matthei.

- - - - -

En consecuencia, vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, os recomienda que aprobéis, en general, el proyecto de ley en informe, cuyo tenor es el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1º.- Agrégase a continuación del artículo 225 del Código Procesal Penal, el siguiente artículo 225 bis, nuevo:

“Artículo 225 bis. Registro de llamadas telefónicas. El Ministerio Público podrá requerir directamente a las concesionarias de servicio público telefónico fijo o móvil, la entrega de la totalidad de los registros de datos determinados de que dispongan de las personas a las cuales, a cualquier título, les provean sus servicios, y de las comunicaciones por ellos realizadas.

Con tal propósito, dichas empresas deberán conservar, a lo menos por un año, la localización y los datos de tránsito de las llamadas, tales como el número de origen y destino y la duración de éstas.

La negativa o entorpecimiento a la entrega de la información requerida en virtud de este artículo, será constitutiva del delito de desacato previsto en el artículo 240 del Código de Procedimiento Civil.”.

Artículo 2º.- Agrégase en la ley N°18.168, General de Telecomunicaciones, los siguientes artículos 24 ter y 24 quáter, nuevos:

“Artículo 24 ter.- Las empresas concesionarias de servicio público telefónico móvil deberán mantener un registro actualizado de las personas a las que presten sus servicios, independiente de la modalidad en que éstos se provean.

Para tal efecto, las empresas mantendrán un registro de las personas a quienes, a cualquier título, se les entreguen equipos para la prestación del servicio telefónico, el que contendrá:

a) La identidad, el domicilio, el número de cédula de identidad u otro documento de identificación de la persona que recibe el equipamiento y un número de teléfono de contacto;

b) El número de identificación de las tarjetas SIM (Subscriber Identity Module), y

c) El número o código del o los equipos entregados.

A la misma obligación quedará sujeto todo aquél que comercialice tales artículos.

La nómina de suscriptores será reservada y los datos contenidos en ella tendrán carácter de personales, según lo establecido en la ley N° 19.628, sin perjuicio de la facultad del Ministerio Público de requerir

directamente dichos registros en conformidad a los artículos 180 y 225 bis del Código Procesal Penal.

Artículo 24 quáter.- Las empresas concesionarias de servicio público telefónico móvil deberán proceder al inmediato bloqueo o deshabilitación de los equipos que se denuncien ante la policía o el Ministerio Público como hurtados, robados o estafados, y de las líneas telefónicas asociadas a éstos. Transcurridos dos meses sin que el titular identificado en el registro informe de su recuperación ambos deberán inactivarse definitivamente.

Para ello, el Ministerio Público informará a las concesionarias los equipos que deben ser bloqueados o deshabilitados.

La infracción de la norma precedente y de aquellas señaladas en los incisos primero y segundo del artículo anterior, serán sancionadas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 de esta ley, en tanto la vulneración de la confidencialidad del listado previsto en la parte final del inciso 24 ter estará sujeta a lo dispuesto en el artículo 23 de la ley N° 19.628.”.

Artículo 3°.- Las empresas concesionarias de servicio público telefónico móvil deberán adoptar las medidas tendientes a la inscripción de sus actuales abonados de prepago en el registro a que hace referencia el artículo 24 ter de la ley N° 18.168.

Con este efecto, transcurrido un año desde la publicación de esta ley, deberán proceder al bloqueo de todos los equipos que no se encontraren incluidos en dicho registro y a la inutilización de los números asociados a ellos.

Con todo, los usuarios afectados por esta medida tendrán el derecho de requerir la reposición del servicio en sus equipos, con otra numeración, una vez practicada la inscripción.”.

- - - - -

Acordado en sesiones celebradas los días 9, 14 y 21 de enero y 5, 12 y 19 de marzo de 2008, con asistencia de los Honorables Senadores señor Carlos Cantero Ojeda (Presidente), señora Evelyn Matthei Fornet y señores Roberto Muñoz Barra (Guido Girardi Lavín), Jovino Novoa Vásquez y Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 20 de marzo de 2008.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que regula la tenencia y extravío de equipos y tarjetas de telefonía móvil con el objeto de prevenir su uso en hechos delictivos.

BOLETÍN Nº: 4.523-15.

- I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** regular la tenencia y el extravío de equipos y tarjetas de telefonía móvil, para prevenir su uso en hechos delictivos. Las empresas concesionarias de servicio público telefónico móvil deberán mantener un registro actualizado de las personas a las que presten sus servicios. La misma obligación tendrá todo aquél que comercialice tales artículos.
- II. ACUERDOS:** aprobado en general (por 3 votos a favor y 1 en contra).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** el proyecto se encuentra estructurado en tres artículos permanentes.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** los incisos primero y segundo del artículo 1º del proyecto en estudio y el inciso segundo del artículo 24 quáter, que se agrega mediante el artículo 2º de la iniciativa legal en estudio, tienen el carácter de normas orgánicas constitucionales, por tratarse de nuevas atribuciones que se otorgan al Ministerio Público, de acuerdo a lo establecido en el artículo 84, inciso primero, de la Constitución Política de la República.
- V. URGENCIA:** No tiene.
- VI. ORIGEN INICIATIVA:** Moción de las Honorables Diputadas señoras María Angélica Cristi y María Antonieta Saa y de los Honorables Diputados señores Jorge Burgos, Francisco Encina, Marco Enríquez-Ominami, Cristián Monckeberg, Carlos Montes y Jaime Mulet.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo trámite.
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** aprobado en general, por 98 votos afirmativos de 119 Diputados en ejercicio, en la sesión 125ª, de fecha 6 de marzo de 2007.
- IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** el 14 de marzo de 2007, dándose Cuenta en la Sesión 3ª, ordinaria, de esa misma fecha, pasando a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: el Código Procesal Penal y la ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones.

Valparaíso, 20 de marzo de 2008.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario