

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MODIFICACIÓN DE LA PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA NORMA QUE ESTABLECE LOS CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL USO PROHIBIDO DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES, ASÍ COMO EL PROCEDIMIENTO APLICABLE PARA EL CORTE DEL SERVICIO Y EL BLOQUEO DEL EQUIPO TERMINAL MÓVIL O TERMINAL FIJO INALÁMBRICO

I. ANTECEDENTES

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 000139-2025-CD/OSIPTEL, publicado el 31 de diciembre de 2025 en el diario oficial “El Peruano”, se aprobó la Norma que establece los criterios para la determinación del uso prohibido del servicio público de telecomunicaciones, así como el procedimiento aplicable para el corte del servicio y el bloqueo del equipo terminal móvil o terminal fijo inalámbrico (en adelante, la Norma de Uso Prohibido).

En la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Norma, se establece lo siguiente: *“Las disposiciones de la presente norma entran en vigencia a los cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, con excepción de la Única Disposición Complementaria Transitoria y la Única Disposición Complementaria Derogatoria, las cuales entran en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.”*

Con relación a la citada disposición, las Empresas operadoras Entel Perú S.A. (en adelante, Entel), Integratel Perú S.A.A. (en adelante, Integratel) y América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, América Móvil), han advertido complejidad en la implementación de soluciones tecnológicas que les permita cumplir con las obligaciones establecidas en la Norma de Uso Prohibido, y han solicitado ampliación de plazo para la entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido.

II. BASE LEGAL

El artículo 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos, Ley N° 27332, faculta al Osiptel a ejercer, entre otras, la función normativa que comprende dictar, en el ámbito y en materias de su competencia, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular, referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios, así como la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido por el artículo 24 del Reglamento General del Osiptel, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, el Consejo Directivo es el órgano competente para ejercer de manera exclusiva la función normativa.

III. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA

a) Identificación del problema público y análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

Mediante la Resolución N° 000139-2025-CD/OSIPTEL, el OSIPTEL aprobó los criterios que la empresa operadora utiliza para realizar el corte del servicio público de telecomunicaciones y/o el bloqueo del equipo terminal móvil o terminal inalámbrico fijo en el marco del uso prohibido; así como, cuando detecte accesos y/o intentos de conexión a la red móvil dentro de los establecimientos penitenciarios o centros juveniles; el procedimiento para el corte del servicio y/o bloqueo del equipo terminal móvil o terminal inalámbrico fijo; el mecanismo utilizado para el envío de mensaje de alerta; así como, el contenido del mensaje.

Cabe mencionar que, en la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Norma, se establece lo siguiente: *“Las disposiciones de la presente norma entran en vigencia a los cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, con excepción de la Única Disposición Complementaria Transitoria y la Única Disposición Complementaria Derogatoria, las cuales entran en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.”*

En este contexto, es preciso tener en cuenta que el plazo máximo mencionado en la referida disposición se cumple el 1 de mayo de 2026. Asimismo, para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Norma de Uso Prohibido, resulta indispensable que las empresas obligadas realicen previamente implementaciones y adecuaciones a nivel de sus redes y sistemas.

Ahora bien, como se ha mencionado previamente, las Empresas operadoras Entel, Integratel y América Móvil, han advertido complejidad en la implementación de soluciones tecnológicas que les permita cumplir con las obligaciones establecidas en la Norma de Uso Prohibido, razón por la cual han solicitado la ampliación de plazo para la entrada en vigencia de dicha norma.

Atendiendo a ello, en el presente caso, se ha efectuado la evaluación de las solicitudes de ampliación de plazo presentadas por las referidas empresas, lo cual se detalla en el Informe N° 000055-2026-DFI/OSIPTEL. Considerando ello, se ha procedido a efectuar un análisis de determinación del plazo de implementación de las obligaciones previstas en la Norma de Uso Prohibido, con sustento en metodologías objetivas de estimación de proyectos. En ese sentido, se ha aplicado la técnica de estimación de tres puntos (PERT¹), reconocida en estándares internacionales de gestión de proyectos como el Project Management Body of Knowledge (PMBOK), la cual permite obtener un valor esperado sobre la base de escenarios diferenciados de ejecución, y para ello se utiliza la siguiente expresión:

$$E = \frac{O + 4M + P}{6}$$

¹ Program Evaluation and Review Technique.

Donde:

E : plazo esperado de implementación (Expected time)

O : escenario optimista (Optimistic time)

M : escenario más probable (Most likely time)

P : escenario pesimista (Pessimistic time)

Ahora bien, considerado la información proporcionada por las empresas operadoras, en este caso, se tendría un rango de implementación señalado, que se sitúa entre seis (6) y (10) meses, de acuerdo al análisis efectuado en el Informe N° 000055-2026-DFI/OSIPTEL, lo que permite identificar un escenario optimista (*O* = 6 meses) y un escenario pesimista (*P* = 10 meses). Asimismo, del análisis de las fases entre otras, procesos de adquisición, diseño, desarrollo, integración, despliegue, pruebas, se desprende que el escenario más probable (*M*) no se ubica en los extremos, sino en un punto intermedio, el cual a partir de los señalado por las empresas operadoras, puede razonablemente estimarse en 8 meses, considerando la posibilidad de ejecución concurrente de actividades y la existencia de capacidades operativas.

En tal sentido, aplicando la fórmula de estimación PERT, se obtiene el valor esperado del plazo de implementación conforme al siguiente cálculo:

$$E = \frac{O + 4M + P}{6}$$

$$E = \frac{6 + 4(8) + 10}{6}$$

$$E = 8 \text{ meses}$$

Ahora bien, este resultado (8 meses), no constituye un promedio aritmético simple, sino el resultado de una estimación ponderada que otorga mayor peso al escenario más probable, conforme a buenas prácticas internacionales en gestión de proyectos. Asimismo, incorpora implícitamente factores de riesgo, incertidumbre y complejidad técnica.

En este punto, es importante señalar que, en el presente caso, debe considerarse que inicialmente se otorgó un plazo de implementación de 4 meses, considerando la experiencia internacional y las implementaciones técnicas requeridas.

Por tanto, según lo expuesto, se encuentra viable ampliar el plazo previsto en la Primera Disposición Complementaria Final, para la entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido, por 4 meses adicionales.

Desde el punto de vista técnico, este plazo resulta consistente con metodologías de ejecución de proyectos complejos, en las cuales existen fases no completamente comprimibles -como la adquisición de soluciones, integración con sistemas existentes y pruebas end-to-end- que podrían determinar un “camino crítico” mínimo. No obstante, también considera la posibilidad de optimización mediante solapamiento de actividades (fast-tracking) y ejecución incremental, lo que permite descartar el escenario más conservador sin comprometer la calidad del resultado.

Cabe precisar que el citado plazo total de 8 meses no debe computarse desde la comunicación de los valores y forma de medición de los criterios, en tanto dichos elementos no forman parte del camino crítico de implementación, sino que constituyen parámetros configurables sobre sistemas previamente desarrollados. En consecuencia, el plazo debe seguir computándose a partir del día siguiente de la publicación en el diario oficial “El Peruano” de la Resolución de Consejo Directivo N° 000139-2025-CD/OSIPTEL.

En ese sentido, habiéndose otorgado inicialmente un plazo de cuatro (4) meses, corresponde reconocer dicho periodo como parte del plazo total estimado. Por lo tanto, la ampliación adicional necesaria para completar el ciclo de implementación asciende a cuatro (4) meses, de modo que, el periodo total de implementación ascienda a 8 meses computados a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución N° 000139-2025-CD/OSIPTEL en el diario oficial “El Peruano”, esto es a partir del 01 de enero de 2026.

b) Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

Se considera que la modificación del plazo para la entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido es necesario toda vez que se ha efectuado un análisis de determinación del plazo de implementación de las obligaciones previstas en la Norma de Uso Prohibido, con sustento en metodologías objetivas de estimación de proyectos, concluyendo que es necesaria la ampliación adicional para completar el ciclo de implementación por cuatro (4) meses, de modo que, el periodo total de implementación ascienda a ocho (8) meses computados a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución N° 000139-2025-CD/OSIPTEL en el diario oficial “El Peruano”, esto es a partir del 01 de enero de 2026.

Asimismo, se considera que la modificación del plazo de entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido es viable, toda vez que se emite de acuerdo con las facultades normativas del Osiptel, así como, no genera afectación o perjuicio a los usuarios en tanto que mientras no se encuentre vigente sigue aplicándose el Procedimiento temporal de corte y reactivación del servicio, contemplado en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Norma de Uso Prohibido.

Por otra parte, se considera que la modificación del plazo para la entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido, es oportuna puesto que se encuentra próximo a cumplirse el plazo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de dicha norma que estableció su entrada en vigencia a los cuatro (4) meses computados desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

c) Nuevo estado que genera la propuesta

Con la modificación del plazo para la entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido, las empresas operadoras contarán con un plazo adicional del cuatro (04) meses, esto es, hasta el 01 de septiembre de 2026, para realizar las adecuaciones y/o implementaciones que fueran necesarias para cumplir con las disposiciones de dicha norma.

d) Objetivos relacionados con el problema identificado

Con la modificación de la Primera Disposición Complementaria Final de la Norma de Uso Prohibido, se busca alcanzar los siguientes objetivos:

- Modificar la fecha de entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido.
- Establecer un plazo adicional razonable para que las empresas operadoras cumplan con adecuarse a la Norma de Uso Prohibido.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

Se considera que, con la modificación del plazo para la entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido, se atiende a las situaciones advertidas que habrían conllevado a que las empresas operadoras móviles que solicitaron ampliación de plazo, no hayan culminado con las adecuaciones y/o implementaciones necesarias para cumplir con la referida norma.

De esta forma, el plazo de cuatro (04) meses adicionales que se ha considerado otorgar, posibilitará que dichas empresas realicen las acciones necesarias para adecuarse a las disposiciones de la Norma de Uso Prohibido y así asegurar su adecuado cumplimiento.

Además, dicha modificación no genera afectación o perjuicio a los usuarios en tanto que mientras no se encuentre vigente sigue aplicándose el Procedimiento temporal de corte y reactivación del servicio, contemplado en la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Norma de Uso Prohibido.

Finalmente, se considera que la modificación del plazo para la entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido, no genera costos adicionales a las empresas operadoras puesto que, por el contrario, les brinda un tiempo adicional para que puedan adecuarse a sus disposiciones.

V. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La ampliación de la entrada en vigencia de la norma aprobada mediante la Resolución N° 000139-2025-CD/OSIPTEL no vulnera ninguna disposición normativa vigente y, por el contrario, garantiza que las empresas operadoras culminen la implementación a nivel de sus redes y sistemas.

VI. EXCEPCIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE

De acuerdo con el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (en adelante, AIR Ex Ante), es obligatorio para todos los proyectos de disposiciones normativas de carácter general de las entidades del Poder Ejecutivo que se encuentren bajo el ámbito de aplicación de este instrumento, previsto en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

El numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, estipula que las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencias: a) que genere(n) o modifique(n) costos en su cumplimiento por parte de las personas;

y/o, b) que limite(n) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

Asimismo, de acuerdo con los Lineamientos de Mejora Regulatoria del OSIPTEL, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00030-2024-CD/OSIPTEL, en caso se contemple emitir normas que generan costos de cumplimiento, los procedimientos de emisión de normas deberán cumplir con las reglas establecidas en el “Manual del Análisis de Impacto Regulatorio” que incluye el respectivo Análisis de Impacto Regulatorio Ex – Ante (AIR Ex - Ante).²

En esa línea, se advierte que la norma modifica el plazo para la entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido, sin generar o modificar costos de cumplimiento por parte de las empresas operadoras, abonados o usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones que les generen un impacto. Asimismo, estas disposiciones no limitan el ejercicio, otorgamiento o reconocimiento de los derechos de las empresas operadoras, abonados y/o usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, de modo tal que restrinja el desarrollo de sus actividades económicas o sociales.

En virtud del análisis realizado la norma que aprueba la ampliación del plazo de entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido, se encuentra en el marco de las excepciones de la aplicación del AIR Ex Ante.

VII. EXCEPCIÓN DE PUBLICACIÓN PARA COMENTARIOS

Conforme al artículo 7 del Reglamento General del Osiptel, en concordancia con el artículo 27 del citado Reglamento, los proyectos de decisiones normativas deben ser previamente publicados para recibir opiniones del público en general, excluyendo de esta obligación a aquellas decisiones que, por su urgencia o necesidad, el Consejo Directivo determine que no queden sujetas al procedimiento de publicación previa.

Cabe resaltar que la resolución que amplía el plazo para la entrada en vigencia de la norma aprobada mediante Resolución N° 000139-2025-CD/OSIPTEL no crea nuevas obligaciones o infracciones, ni elimina derechos adquiridos; sino que prorroga la fecha para el cumplimiento de las obligaciones.

Asimismo, el artículo 19 del Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado por Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, establece como regla general la publicación de los proyectos normativos de carácter general, a fin de recibir comentarios o sugerencias de los interesados. No obstante, dicho artículo contempla una excepción aplicable en el numeral 19.2, literal h) cuando la publicación resulta contraria a la seguridad o al interés público, siempre que ello sea debidamente sustentado en la exposición de motivos.

² Se considera que una norma genera costos de cumplimiento cuando tiene por objeto o efecto:

(i). Crear, reducir, restringir o retirar obligaciones y/o sanciones, o derechos, que generen un impacto para las empresas operadoras o para los usuarios, o hacer más estrictas a las existentes que generen mayores costos para su cumplimiento.

(ii). Crear o modificar las reglas de trámite de los procesos que se siguen ante los órganos funcionales del Osiptel, o de los procesos que los usuarios siguen ante las empresas operadoras o entre ellas, generando nuevas cargas administrativas o costos de cumplimiento para las empresas operadoras o para los usuarios.

En este contexto, al estar próxima la fecha de entrada en vigencia de la Norma de Uso Prohibido, el 1 de mayo de 2026, y habiéndose recibido las solicitudes de diversos prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones y, evidenciando la complejidad en la implementación de las obligaciones contempladas en la referida norma, resulta urgente y necesario aprobar la ampliación del plazo de entrada en vigencia de la Norma de Uso prohibido, exceptuándose de su publicación, siendo además contrario al interés público retrasar la aprobación de la ampliación de plazo de la entrada en vigencia de dicha norma, al estar próximo el cumplimiento del plazo inicialmente previsto, corriendo el riesgo de que no se logre aprobar la mencionada ampliación, lo que implicaría mantener una fecha de entrada en vigencia que no se condice con la estimación realizada y que no resulta suficiente para efectuar las adecuaciones técnicas necesarias para el cumplimiento normativo.

En ese sentido, la norma se encuentra exceptuada de su prepublicación. Ello sin perjuicio de la publicación que corresponde efectuar de la norma aprobada en el diario oficial El Peruano, al tratarse de una norma de carácter general.