

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

En el contexto del incremento del accionar criminal y la inseguridad ciudadana, se declararon sucesivamente Estados de Emergencia para garantizar la seguridad y el orden interno.

Así, mediante el Decreto Supremo N° 124-2025-PCM, se declaró el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana y en la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente, el Decreto Supremo N° 127-2025-PCM modificó el anterior con el objetivo de optimizar la efectividad de las medidas y dictar medidas complementarias, manteniéndose dentro del período de vigencia original.

Asimismo, mediante los Decretos Supremos N° 130-2025-PCM y N° 131-2025-PCM, se declaró el Estado de Emergencia en las provincias de Trujillo y Virú del departamento de La Libertad y en las provincias de Tumbes y Zarumilla del departamento de Tumbes, respectivamente. Del mismo modo, el Decreto Supremo N° 132-2025-PCM amplió por treinta (30) días calendario, a partir del 21 de noviembre de 2025, el Estado de Emergencia declarado en Lima Metropolitana y en la Provincia Constitucional del Callao.

Como consecuencia de este contexto normativo y de los nuevos riesgos identificados, se crearon mesas de trabajo interinstitucionales con la participación del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), las empresas operadoras, la Defensoría del Pueblo y representantes del Congreso de la República. Estas mesas, desarrolladas durante los últimos meses, han permitido coordinar acciones, identificar brechas operativas y normativas, y consensuar medidas temporales adicionales coherentes con los esfuerzos estatales orientados a la protección de la seguridad ciudadana y la integridad del registro de abonados.

En línea con ello, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 000116-2025-CD/OSIPTEL¹, el OSIPTEL aprobó Medidas temporales para fortalecer la seguridad en la contratación y gestión del servicio público móvil. Dentro de dichas medidas se dispuso:

- La validación de la identidad de los abonados con más de diez (10) servicios públicos móviles;
- Un procedimiento sumaráisimo para la ejecución de la baja de servicios públicos móviles por registro inconsistente;
- La contratación del servicio público móvil por parte de personas de nacionalidad extranjera se realiza de forma presencial en los centros y/o puntos de atención, previa verificación biométrica con la base de datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones;
- La baja del servicio contratado bajo la modalidad prepago que, durante el plazo de tres (3) días calendario desde la fecha de activación, no haya cursado tráfico;
- Límite de un (1) servicio público móvil contratado por persona natural, cada 30 días calendario, por cualquier canal de contratación, por empresa operadora; y
- Derecho del abonado de solicitar a la empresa operadora en los centros y/o puntos de atención, la restricción para la contratación de servicios públicos

¹ Aprobada el 21 de noviembre del 2025 y publicada en la misma fecha en el diario oficial El Peruano.

móviles bajo su titularidad, de algunos o todos los canales habilitados para ello.

Las Medidas Temporales entraron en vigencia a partir del 22 de noviembre de 2025, habiéndose recibido comunicaciones de las empresas operadoras de los servicios públicos móviles y la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) sobre los problemas relacionados a la validación de identidad de personas extranjeras que cuentan con Carné de Identidad de Extranjero otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como sobre la necesidad de los usuarios de ejercer su derecho a la portabilidad numérica respecto de más de un servicio público móvil en el mes.

Del mismo modo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del oficio OF.RE(PRI) N° 2-15-B/1095 N°del 11 de diciembre de 2025, ha informado a este organismo que el personal diplomático, consular y de organismos internacionales acreditado ante el Estado peruano se encuentra sujeto a un régimen distinto y especial de ingreso, permanencia e identificación, sustentado en la calidad migratoria diplomática u oficial y en la emisión del correspondiente Carné de Identidad por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, no encontrándose incorporadas en la base biométrica administrada por la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES).

Al respecto, manifiesta que ello obedece a que dicho personal se encuentra amparado por instrumentos internacionales vigentes para el Perú, en particular la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y los acuerdos de sede suscritos con organismos internacionales, los cuales consagran, entre otros aspectos, la inmunidad, la inviolabilidad personal, las facilidades para el ejercicio de las funciones oficiales y un régimen especial de ingreso y permanencia en el Estado receptor; por lo que solicita se excluya de la exigencia de esta verificación biométrica.

Cabe indicar que, el Estado de Emergencia en las provincias antes mencionadas se mantiene, y mediante Decreto Supremo N° 135-2025-PCM, se declaró el Estado de Emergencia en los distritos de Palca, Tacna y La Yarada - Los Palos de la provincia de Tacna del departamento de Tacna.

2. BASE LEGAL

El marco jurídico vigente otorga al OSIPTEL las competencias necesarias para emitir normas destinadas a fortalecer la seguridad en la contratación y gestión del servicio público móvil, así como para regular temporalmente procedimientos de identificación, validación de abonados, supervisión de ventas y solicitud de baja de líneas que no cumplan con los requisitos establecidos.

En primer término, conforme a lo señalado en el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la **Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos – Ley N° 27332**, el OSIPTEL ejerce la **Función Normativa**, que comprende la facultad de dictar reglamentos, disposiciones y mandatos de carácter general referidos a los derechos y obligaciones de las entidades supervisadas y de los usuarios. Esta función incluye la posibilidad de regular procesos de contratación, mecanismos de verificación de identidad, condiciones de servicio y obligaciones relacionadas con la seguridad y la integridad del registro de abonados.

Asimismo, conforme al artículo 24 del **Reglamento General del OSIPTEL, aprobado mediante** (Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, esta función se ejerce de manera exclusiva a través del Consejo Directivo.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1338, modificado por el Decreto Legislativo 1596, constituye el sustento central para la intervención en materia de seguridad en la contratación del servicio público móvil. Dicho cuerpo normativo establece expresamente que OSIPTEL se encuentra facultado para regular y supervisar los mecanismos de verificación de identidad del abonado, los procesos de contratación, la validación de información y la actuación de los vendedores, reconociendo que estos elementos forman parte esencial del sistema de prevención delictiva asociado al uso de líneas móviles. En particular, el literal f) del numeral 6.1 del artículo 6 faculta al OSIPTEL a requerir a las empresas operadoras la baja de los servicios públicos móviles que no cumplan con los requisitos de validez, conforme a la normativa emitida por la entidad.

De manera complementaria, el Decreto Supremo N° 014-2024-IN regula la validación de la información del registro de abonados y del vendedor que interviene en la contratación. Su artículo 8 establece que OSIPTEL debe entregar a las empresas operadoras el resultado del proceso de verificación efectuado con RENIEC y MIGRACIONES y, de ser el caso, solicitar la baja de los servicios que no cumplan las condiciones establecidas en los procedimientos aprobados por la entidad. Este marco habilita expresamente la adopción de medidas que aseguren la integridad del registro, incluidas aquellas de naturaleza temporal dirigidas a corregir riesgos sistémicos detectados en la contratación móvil.

Asimismo, mediante la Resolución de Presidencia N° 00016-2025-PE/OSIPTEL, se aprobaron los protocolos de validación de información del registro de abonados y del registro de vendedores con RENIEC y MIGRACIONES. Dichos protocolos ratifican la competencia del OSIPTEL para establecer requisitos, procedimientos y controles operativos orientados a garantizar la autenticidad de la identidad del abonado, la legitimidad del proceso de contratación y la responsabilidad de las empresas operadoras en el cumplimiento de dichos estándares.

Además del marco antes señalado, el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N.° 013-93-TCC (en adelante, TUO de la Ley de Telecomunicaciones), define a los servicios de telefonía móvil como servicios públicos; esto implica que existe la obligación de que dichos servicios sean prestados por las empresas operadoras de manera eficiente y respetando los derechos de los usuarios, siendo el ente encargado de velar y cautelar esta obligación el OSIPTEL.

En esa línea, el Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por el Decreto Supremo N.° 008-2001-PCM y modificatorias, señala que uno de los objetivos específicos de este Organismo es de establecer políticas adecuadas de protección de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, y que tiene competencia en las actividades que involucran la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones; encontrándose facultada a ejercer la función normativa, entre otros, respecto del tema de la contratación del servicio.

Precisamente, a través de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones aprobadas por el OSIPTE²L, se estableció los derechos y obligaciones que corresponden a los abonados, usuarios y empresas

² Mediante Resolución de Consejo Directivo N.° 172-2022-CD/OSIPTEL.

operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones, tanto al momento de la contratación del servicio, durante la provisión de este, así como al término de la relación contractual, siendo la empresa operadora la principal responsable de todo el proceso de contratación.

Adicionalmente, las competencias de supervisión y regulación otorgadas por la Ley de Desarrollo de Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones³ y su Reglamento⁴, habilitan al OSIPTEL a establecer condiciones para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de telecomunicaciones y establecer políticas adecuadas para la protección de los usuarios⁵. Este conjunto de facultades, especialmente en el contexto del Estado de Emergencia, permite regular aspectos como: (i) canales autorizados de contratación; (ii) procedimientos reforzados para usuarios extranjeros; (iii) obligaciones de regularización de identidad de abonados con alta titularidad de líneas móviles; y (iv) adoptar medidas temporales para prevenir activaciones irregulares o fraudulentas.

En conjunto, este marco normativo establece un rango claro de competencias que respalda la intervención del OSIPTEL mediante la emisión de medidas temporales destinadas a fortalecer la seguridad en la contratación y gestión del servicio público móvil, garantizar la verificación de identidad y proteger a los usuarios y al sistema frente a riesgos operativos y de seguridad.

3. FUNDAMENTO TECNICO DE LA PROPUESTA

El fundamento técnico de la propuesta normativa se sostiene en un diagnóstico exhaustivo del problema regulatorio identificado por el OSIPTEL, construido a partir del árbol del problema, la evidencia empírica disponible y las brechas normativas detectadas, conforme se detalla a continuación:

- **Limitaciones para la aplicación de la verificación biométrica**

La verificación biométrica como mecanismo de seguridad, si bien técnicamente es bastante confiable y recomendable, su uso está supeditado a la existencia de una base de datos de datos biométricos. En el país el proveedor más importante y confiable es el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el cual provee la información requerida solo para los ciudadanos peruanos.

Para el caso de los ciudadanos extranjeros, la Superintendencia Nacional de Migraciones emitió la Resolución de Superintendencia N° 171-2023-MIGRACIONES, a través de la cual (i) autorizó la prestación de los servicios no exclusivos: “Consulta de Carnet de Extranjería”, “Consulta de Movimiento Migratorio” y “Verificación biométrica”, que se brindan a través del aplicativo “MIGRACIONES Servicios en Línea” para las empresas de telefonía móvil que se encuentren bajo el ámbito de supervisión del OSIPTEL.

³ Aprobada mediante la Ley N° 27336.

⁴ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.

⁵ **Artículo 19.- Objetivos específicos del OSIPTEL**

Dentro del marco del objetivo general, son objetivos específicos del OSIPTEL:

(...)

c) *Garantizar la calidad y continuidad de la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones.*

(...)

f) *Establecer políticas adecuadas de protección para los usuarios, y velar por el acceso a los servicios con tarifas razonables.*

En este contexto, las medidas aprobadas por el OSIPTEL mediante la Resolución de Consejo Directivo N.º 000116-2025-CD/OSIPTEL se orientaba a procurar que la disponibilidad del servicio público móvil se garantice a aquellas personas que ingresaron al país de forma regular y que la verificación de ello se realice en base a la información biométrica de la que dispone MIGRACIONES. No obstante, la medida adoptada estaría generando una externalidad no deseada en el personal diplomático, consular y otros vinculados, dado que su ingreso se ampara en otro marco normativo, por el cual la información biométrica de los mismos no se encuentra en la base de datos de MIGRACIONES.

Asimismo, en el caso del personal diplomático, no existe un marco normativo internacional que habilite al Perú exigir que las delegaciones diplomáticas entreguen o conformen una base de datos biométricos de su personal, por lo que la aplicación de las Medidas temporales no sería factible en este tipo de usuario. En cualquier caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores ya provee de Carné de Identidad de Extranjero, el cual podría proveer de un mecanismo idóneo de identificación durante el proceso de contratación del servicio público móvil.

- **Menor vinculación de la portabilidad con las actividades delictivas**

En las Medidas temporales adoptadas por el OSIPTEL en atención a la declaración de estado de emergencia, declarada para luchar contra la criminalidad, se establecieron restricciones en los procesos de contratación, las cuales incluyen a las portabilidades, en tanto que conceptualmente también es una contratación.

Sin embargo, en el caso de la portabilidad, resulta evidente que es un trámite por el cual la delincuencia no podría obtener más líneas en condiciones de anonimato, toda vez que solo genera el cambio de operador. En ese sentido, la aplicación de las Medidas Temporales en la portabilidad no generaría el efecto deseado en la reducción de líneas asociadas a actividades delictivas y, por el contrario, podría producir innecesarios problemas en la dinámica competitiva.

De otro lado, como se ha mostrado previamente, la portabilidad tiene, en general, una baja incidencia de reclamos de portabilidad por falta de consentimiento, lo cual refleja una menor exposición al riesgo de uso con fines delictivos. Este menor nivel de riesgo se debe a que, el procedimiento de portabilidad contiene mecanismos más seguros de confirmación de la transacción entre los agentes involucrados.

Por lo tanto, incluir a la Portabilidad dentro de las Medidas temporales generaría que las empresas operadoras asignen recursos y asuman costos de cumplimiento que no tendrían el efecto deseado en la mitigación del uso delictivo de las líneas móviles.

- **Permanencia del problema**

En el caso de la portabilidad numérica, se debe mencionar que es un importante factor de competencia, en tanto que las empresas operadoras realizan un importante esfuerzo comercial y de marketing para poder captar nuevos usuarios. Sin embargo, si las medidas temporales no se precisan en este término, a pesar de que su nivel de riesgo es bajo, se podría afectar la dinamicidad del mercado.

De otro lado, en el caso del personal que cuenta con Carné de Identidad de Extranjero emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la falta de precisión podría generar que se vean privados del acceso a los servicios públicos móviles y, con ello, afectar el ejercicio de sus funciones en nuestro país, dado que no son principalmente el grupo de usuarios que se encuentran expuestos a mantener procesos de contratación irregulares y riesgosos.

Considerando lo antes expuesto, se advierte que la propuesta normativa de “Medidas Temporales para Fortalecer la Seguridad en la Contratación y Gestión del Servicio Público Móvil” se fundamenta en evidencia técnica verificable y análisis de riesgo.

4. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La propuesta normativa se sustenta en la evidencia recopilada durante el diagnóstico del problema y en los resultados del Análisis Multicriterio (AMC), el cual permitió evaluar las alternativas de intervención bajo los criterios de: impacto en la mejora de la seguridad, dificultad de implementación, trazabilidad de la información y efecto en la competencia.

La evaluación concluye que la Alternativa 2 es la opción que brinda mayor efectividad y coherencia con los objetivos de política pública y seguridad ciudadana; así como la búsqueda un menor impacto en la competencia y en los usuarios, durante el periodo de emergencia.

5. IMPLICANCIAS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La vigencia de la norma genera implicancias relevantes en el marco regulatorio aplicable a la contratación y gestión del servicio público móvil, en tanto establece un régimen excepcional que opera a nivel nacional, exclusivamente durante el periodo en que se mantenga el Estado de Emergencia dispuesto por los Decretos Supremos N° 124-2025-PCM, N.° 130-2025-PCM, N.° 131-2025-PCM y N.° 135-2025-PCM.

Durante su vigencia, las empresas operadoras deben ajustar sus procesos de contratación, validación de identidad, notificación, suspensión y baja de servicios, así como sus sistemas de verificación biométrica y trazabilidad de información. Ello implica la implementación de medidas operativas y tecnológicas orientadas a asegurar el cumplimiento estricto de los plazos y procedimientos establecidos, así como la conservación de los medios probatorios que acrediten el envío de mensajes y la ejecución de las acciones regulatorias previstas.

Para los abonados, la vigencia de la norma conlleva un reforzamiento temporal del estándar de seguridad en la contratación del servicio móvil, mediante la verificación biométrica obligatoria, la depuración de registros inconsistentes y la limitación de contrataciones por cualquier canal de atención. Estas acciones contribuyen a minimizar los riesgos de fraude y uso indebido de líneas móviles, garantizando simultáneamente su derecho de acceso a mecanismos de regularización aun cuando el servicio se encuentre suspendido.

En términos regulatorios, la naturaleza temporal del régimen asegura que las medidas extraordinarias se circunscriban únicamente al periodo necesario para mitigar los riesgos asociados al contexto de emergencia, preservando el equilibrio entre la protección del usuario, la seguridad pública y la proporcionalidad de las cargas impuestas al sector. Una vez culminada la vigencia del Estado de

Emergencia, las disposiciones suspendidas recuperan plena aplicabilidad, restableciéndose el marco normativo general sin generar efectos permanentes ni distorsiones regulatorias innecesarias.

En ese sentido, las modificaciones planteadas a dichas medidas temporales de carácter extraordinario, son aplicables bajo las mismas consideraciones expuestas, por lo que si vigencia es acorde a la vigencia de las medidas originalmente aprobadas.

6. DIFUSIÓN DEL PROYECTO DE NORMA

El artículo 19 del 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 cuando la publicación resulta contraria a la seguridad o al interés público, siempre que ello sea debidamente sustentado en la Exposición de Motivos.

En ese contexto, la modificación de las Medidas Temporales para fortalecer la seguridad en la contratación y gestión del servicio público móvil se encuentra comprendido en los supuestos de excepción antes referidos.

Tal como se ha señalado en el presente informe, el Perú viene atravesando una situación de problemas de inseguridad ciudadana que ha conllevado a la declaración del Estado de Emergencia, conforme a lo establecido por los Decretos Supremos N° 124-2025-PCM, N° 130-2025-PCM, N° 131-2025-PCM y N° 135-2025-PCM.

La urgente necesidad de implementar dichas disposiciones obedece a su finalidad de asegurar la adecuada identificación de los abonados y la veracidad, consistencia y actualización de la información contenida en los registros de contratación del servicio público móvil, garantizando la trazabilidad, seguridad y uso seguro responsable del servicio, así como la oportuna detección y corrección de irregularidades durante su contratación y gestión. En tal sentido, la publicación del proyecto para comentarios de los interesados podría generar demoras incompatibles con la atención oportuna de riesgos que afectan el interés público.

No obstante, debe indicarse que en diversas reuniones con los representantes de la empresa operadoras, además de las sus comunicaciones remitidas a raíz de la entrada en vigencia de las medidas temporales, se han recogido los comentarios y propuestas de estas.

Por las razones expuestas, corresponde exceptuar de la publicación previa de la referida norma, en aplicación del artículo 19 del Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, al concurrir los elementos que justifican la excepción: el interés público comprometido y la urgencia de su aprobación, en aras de preservar la seguridad ciudadana y garantizar la eficacia de las medidas dispuestas por los Decretos Supremos N.º 124-2025-PCM, N.º 130-2025- PCM, N.º 131-2025-PCM y N.º 135-2025-PCM.