

N° 00013-DAPU/2024

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	ANÁLISIS DEL REGISTRO FRAUDULENTO DE ABONADOS EN EL SERVICIO PÚBLICO MÓVIL Y OTROS PROBLEMAS QUE AFECTAN A LOS USUARIOS DE DICHO SERVICIO
FECHA	:	21 de febrero de 2024
REFERENCIA	:	RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 070-2023-CD/OSIPTEL

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ANALISTA ECONÓMICO	LUIS PALACIOS SÁNCHEZ
	COORDINADOR ECONÓMICO	YOEL RÍOS ARROYO
	COORDINADOR LEGAL	MATILDE JUDITH GONZALEZ VILLANUEVA
REVISADO POR	SUBDIRECTORA DE PROTECCIÓN DEL USUARIO	HAYINE GUSUKUMA LOZANO
APROBADO POR	DIRECTORA DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL USUARIO	TATIANA MERCEDES PICCINI ANTON



ÍNDICE

1. OBJETIVO.....	3
2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA	3
3. ANTECEDENTES.....	3
4. PROBLEMA DE REGISTROS FRAUDULENTOS DE ABONADOS	5
4.1. Marco normativo	5
4.2. Planteamiento del problema	9
4.3. Evidencias	10
4.4. Agentes involucrados	16
4.5. Causas del Problema.....	16
4.6. Permanencia del problema	19
5. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL.....	19
5.1. Objetivo de la intervención.....	19
5.2. Objetivos específicos.....	19
5.3. Base legal.....	19
5.4. Legalidad de intervención	20
6. EVALUACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS.....	24
6.1. Descripción de las alternativas	24
6.2. Análisis Costo Beneficio	25
6.3. Análisis Multicriterio	28
6.4. Razonabilidad y proporcionalidad	33
7. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA.....	34
7.1. Propuesta normativa.....	34
7.2. Impacto de la vigencia	42
8. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS.....	43
9. CONCLUSIONES	43
ANEXO 1: Escenario base del Análisis Costo - Beneficio	46



1. OBJETIVO

El presente documento tiene por objeto analizar la problemática presentada respecto de las contrataciones fraudulentas del servicio público móvil, en las cuales se evade la identificación de los solicitantes y de los vendedores, además de, realizar contrataciones en lugares no autorizados.

Cabe indicar que, el referido análisis y sustento del proyecto normativo han sido elaborados por la Comisión Inter-gerencial conformada mediante Memorando N° 209-GG/2022.

2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA

En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL¹, se declara que el presente Informe cumple con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL.

3. ANTECEDENTES

El Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-93-TCC, 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. El ente encargado de velar y cautelar esta obligación es el OSIPTEL.

En efecto, 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 el 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 las Condiciones de Uso de los servicios públicos de telecomunicaciones aprobadas por el OSIPTEL², se estableció los derechos y obligaciones que corresponden a los abonados, usuarios y empresas 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.

Con relación a las disposiciones aplicables a la contratación de servicios públicos móviles, es de considerar que, a través de los Decretos Supremos N° 022-2014-MTC y N° 023-2014-MTC, se establecieron obligaciones a las empresas operadoras, respecto a la contratación de los servicios públicos móviles, con la finalidad de prevenir conductas que puedan afectar la normal prestación de los referidos servicios, cautelar el derecho de los usuarios y salvaguardar la seguridad ciudadana. Asimismo, se facultó al OSIPTEL a realizar la adecuación de las normas necesarias a las disposiciones establecidas en dichos Decretos.

¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de marzo de 2018.

² La norma vigente de Condiciones de Uso ha sido aprobada por Resolución N° 172-2022-CD/OSIPTEL.



Por otro lado, el 6 de enero de 2017, se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1338, el cual crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG), orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana. La finalidad del referido decreto es el fortalecimiento de la seguridad ciudadana en la contratación del servicio público móvil, mediante el establecimiento de la obligación para las empresas operadoras de verificar la identidad de quien contrata el servicio.

En atención al objetivo de brindar mayor seguridad a los usuarios en los procesos de contratación, en el 2022 el OSIPTEL aprobó la Resolución N° 072-2022-CD/OSIPTEL, mediante la cual se establecieron reglas adicionales orientadas a disuadir la incidencia de reposiciones fraudulentas de SIM card y fraudes financieros. Entre las medidas adoptadas se encuentra la obligación de la verificación biométrica de los vendedores y la realización de las contrataciones en los lugares reportados al OSIPTEL.

Aunado a ello, debe indicarse que el 18 de julio de 2023, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 31839, a través de la cual se elevó a rango de Ley la prohibición de comercialización y contratación de los servicios públicos móviles de forma ambulatoria o en la vía pública, y la verificación biométrica del vendedor o persona natural que intervenga directamente en la contratación del servicio, así como de la persona que adquiere el servicio en calidad de contratante.

Ahora, el OSIPTEL ha identificado, durante sus acciones de supervisión y monitoreo, que las empresas operadoras siguen comercializando de manera informal e irregular el servicio público móvil en la vía pública (plazas, parques, transportes públicos, entre otros). Esta práctica comercial no garantiza a los usuarios las medidas de seguridad necesarias para que, en la contratación, activación de chip y reposición de SIM card no ocurran suplantaciones de identidad y robo de datos personales.

Al respecto, se debe señalar que se ha identificado que, en el registro de los servicios contratados, reportado por las empresas operadoras al OSIPTEL, los vendedores y las empresas operadoras no han cumplido con la verificación biométrica, por lo que figuran nombres inválidos tales como SEHJDJDHD y FURJRJDUD, y número de DNI inválidos, como, por ejemplo, AFAFSFAEEF y AAFARAGST. Esta conducta refleja, que las empresas operadoras no están exigiendo a sus vendedores la verificación de su identidad, ello debido a que no existen consecuencias directas cuando se realizan contrataciones fraudulentas. Es decir, las empresas operadoras pueden incumplir con las reglas de seguridad en la contratación fijada y, sin embargo, los servicios contratados de forma fraudulenta siguen activos, no se regularizan las omisiones, y se sigue facturando y rentabilizando por estos servicios.

En efecto, todas las líneas que han sido activadas y contratadas sin cumplir con las medidas de seguridad establecidas por el OSIPTEL se encuentran en una situación de irregularidad e ilegalidad per se, debido a que en muchos casos ni siquiera se puede identificar al titular del servicio, y en caso de que se denunciase una suplantación, tampoco se podría identificar al vendedor que ejecutó el trámite. Específicamente, de noviembre a diciembre de 2022 se han identificado 3137 casos de líneas con titular no identificable y, de enero a mayo de 2023, 4865 casos. Cabe señalar que, antes de noviembre del 2022 se había detectado un acumulado de 407 553 líneas con irregularidades en el registro de abonados, las cuales han sido suspendidas mediante una medida cautelar dispuesta por el OSIPTEL.



En todos estos casos, la figura del contrato de abonado del servicio público se ha desnaturalizado, por lo que resulta necesario que el OSIPTEL determine las medidas regulatorias necesarias no solo para disuadir a las empresas operadoras a continuar con prácticas comerciales riesgosas, como la venta ambulatoria; sino sobre todo para que se garantice que solo se mantengan activas las líneas que se han contratado de manera regular y cumpliendo con las normas de seguridad.

En el presente informe se analiza, con mayor amplitud, la problemática de las contrataciones irregulares, las causas y se evalúan las alternativas de solución; y luego se proponen las modificaciones normativas necesarias para poder garantizar que las empresas operadoras no sigan rentabilizando y facturando a través del uso de líneas que han sido contratadas sin cumplir con las medidas de seguridad establecidas, principalmente aquellas relacionadas con la identificación de contratante y del vendedor; así como la realización del trámite en los locales reportados al OSIPTEL.

Finalmente, es necesario indicar que, conforme a la política de transparencia de este Organismo Regulador, según lo dispuesto en los artículos 7 y 27 del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, y en concordancia con las reglas establecidas por el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS para la publicación de proyectos de normas legales de carácter general, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 070-2023-CD/OSIPTEL publicada el 25 de abril de 2023, se presentó para comentarios de los interesados el proyecto de norma que modifica la norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones. Los comentarios recibidos de las empresas operadoras se encuentran en la matriz de comentarios.

4. PROBLEMA DE REGISTROS FRAUDULENTOS DE ABONADOS

4.1. Marco normativo

Las intervenciones del OSIPTEL para mitigar una contratación fraudulenta y errores en el registro de abonados han sido constantes. Primero, se inició con los apagones de servicios para usuarios que contaban con servicios públicos móviles prepago sin reconocer, el cual consistió en suspender los servicios hasta determinada fecha; luego de dicha fecha, se anularon definitivamente los servicios que se mantenían sin reconocimiento³.

Posterior a ello, la regulación del registro de abonados en el Perú ha sufrido de varias mejoras en los últimos años. Así, mediante el Decreto Supremo N° 023-2014-MTC y Resolución N° 056-2015-CD-OSIPTEL, se reguló por primera vez la obligación de utilizar la verificación biométrica, al menos en contrataciones móviles prepago. Asimismo, se impuso la obligatoriedad de realizar un registro de distribuidores autorizados, así como el envío de mensajes de texto a todos los números registrados por el usuario para informar sobre la nueva contratación del servicio. Cabe señalar que, mediante el Decreto Legislativo N° 1338 se amplió la obligatoriedad de la verificación biométrica a servicios públicos móviles postpago y control, lo cual fue incorporado a las Condiciones de Uso vigentes en dicho periodo, mediante la Resolución N° 96-2018-CD-OSIPTEL.

³ Resolución de Presidencia N° 092-2009-PD/OSIPTEL y Decreto Supremo N° 024-2010-MTC.



Conforme se indicó previamente, en el año 2022, se emitió la Resolución N° 072-2022-CD/OSIPTEL, mediante la cual se establecieron reglas para los canales de contratación del servicio público móvil, entre las cuales se incluyen que la contratación del servicio se realice en los canales previamente identificados, excluyendo la venta ambulatoria, se valide la identidad de la persona que participa en la contratación mediante la verificación biométrica, se establece un máximo de intentos para la verificación biométrica, entre otros.

En el cuadro N° 1 se podrá observar un resumen de los últimos cambios aprobados por el OSIPTEL:



**CUADRO N° 1
ÚLTIMOS CAMBIOS NORMATIVOS DE LAS CONDICIONES DE USO RELACIONADOS A LA VERIFICACIÓN DE LA IDENTIDAD EN LA
CONTRATACIÓN DE LÍNEAS MÓVILES Y OTROS TRÁMITES**

Obligaciones	Resolución N° 056-2015-CD-OSIPTEL	Resolución N° 96-2018-CD-OSIPTEL	Resolución N° 006-2020-CD/OSIPTEL	Resolución N° 072-2022-CD/OSIPTEL
Verificación biométrica	Se implementa el uso de los sistemas de verificación biométrica solo para abonados prepago.	Se adiciona el uso de los sistemas de verificación biométrica para todo el servicio público móvil. Siendo facultativo utilizarlo en otros servicios. No es necesario la exhibición del DNI.		Se establece un número máximo de intentos para la verificación biométrica. Se exige exhibición del documento legal de identificación en la contratación del servicio, salvo en la auto-activación, en cuyo caso se ingresa la fecha de emisión del DNI.
Registro de abonados	Se añade el registro de la fecha de instalación y/o activación del servicio. En ningún caso, la empresa operadora trasladará al abonado la responsabilidad de registrar la información de sus datos personales.	Se registra la nacionalidad de los abonados	-	-
Registro de distribuidores	Se implementa la obligatoriedad de realizar un registro de distribuidores autorizados. Se indica que la comercialización del servicio	-	-	Se dispone que la contratación del servicio se realice en los canales previamente identificados, excluyendo la venta ambulatória.



	público móvil por parte de sus distribuidores autorizados se realiza a través de puntos de venta habilitados y ubicados en una dirección específica.			Se exige que se valide la identidad de la persona que participa en la contratación mediante verificación biométrica contrastada con la base de datos del RENIEC o una base de datos alterna.
Cuestionamiento de titularidad del servicio o desconocimiento de la contratación	Se describe el procedimiento para cuestionamientos de titularidad prepago	-	-	Se establece como causal de suspensión del servicio el desconocimiento de la contratación. Se exige la entrega de documentos de los trámites cuestionados a los 5 días hábiles de su solicitud.
Confirmaciones adicionales	-	-	La portabilidad o cambio de titularidad requiere del envío de un código por SMS.	Se establece el uso obligatorio de la contraseña única para contratación de líneas móviles adicionales, reposición de SIM card y cambio de titularidad.
Información a los usuarios	Cuando se contrata un nuevo servicio, se obliga a remitir un SMS	-	-	Cuando se contrata un nuevo servicio, se obliga a remitir un SMS y un correo electrónico.
Renteseq	-	Se precisa la información que contendrá el Registro de Equipos Terminales Móviles	Ante portabilidades sin consentimiento, se registrará el código IMEI en la Lista Negra del RENTESEG.	-

Fuente: Resoluciones N° 056-2015-CD-OSIPTEL, N° 096-2018-CD-OSIPTEL, N° 006-2020-CD/OSIPTEL y N° 072-2022-CD/OSIPTEL.



4.2. Planteamiento del problema

El fenómeno de la criminalidad y violencia revelan, mediante estadísticas, que en el país la inseguridad ciudadana se mantiene como una problemática importante, pues afecta el derecho a la vida, la libertad y la seguridad del individuo. Al respecto, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional informaron que las denuncias por comisión de delitos aumentaron (por segundo año consecutivo) en un 23,4% en el 2022 (de 403 mil a 498 mil denuncias entre el 2021 y el 2022)⁴.

En ese contexto, el OSIPTEL, mediante la Resolución N° 072-2022-CD/OSIPTEL⁵, estableció reglas de seguridad en los procesos de contratación del servicio público móvil, a fin de reducir la incidencia de fraudes en la contratación de dicho servicio, así como en otros trámites relevantes para el abonado, como es el caso de la reposición de SIM Card.

En esa línea, se precisó que la contratación del servicio público móvil debe realizarse por medios previamente identificados en la normativa, esto es, en: (i) centros de atención, (ii) la dirección específica del punto de venta previamente reportado al OSIPTEL, (iii) el canal telefónico, (iv) forma virtual, v) la dirección indicada por el solicitante del servicio, o (vi) excepcionalmente en ferias itinerantes, aplicando determinadas reglas; excluyendo con ello la venta ambulatoria de servicios públicos móviles.

Del mismo modo, en la referida resolución se incluyó la verificación biométrica del personal de la empresa operadora que participa del proceso de contratación, con la finalidad de mejorar la trazabilidad de los contratos, y así identificar a los responsables que no cumplieron las normas vigentes.

Asimismo, se dispuso, entre otras medidas, que toda persona natural, nacional o extranjera que interviene en cada contratación del servicio, sea el personal del centro de atención, punto de venta o feria itinerante, valide su identidad mediante verificación biométrica de huella dactilar contrastada con la base de datos de RENIEC o una base de datos alterna, previo a cada contratación. Esta disposición también aplica para el personal que realiza entrega a domicilio (delivery) del SIM Card y participa en el proceso de contratación y activación del servicio.

Al respecto, se debe señalar que, al establecer canales de contratación formales y exigir la verificación biométrica del personal que participa en el proceso de contratación, el OSIPTEL busca garantizar a los usuarios una adecuada trazabilidad, a fin de que se pueda identificar fácilmente si algún asesor de la empresa operadora ha activado el servicio para el uso de delincuentes o extorsionadores. Así, ante cualquier posible suplantación de identidad, se contaría con mayores datos sobre tal suceso, que facilitarían la labor de investigación de las autoridades correspondientes. Asimismo, se disuade el incumplimiento de las reglas sobre la contratación del servicio o la comisión de ilícitos por parte del personal que participa en la contratación, por cuanto sabe que será identificado y tanto la empresa o el distribuidor al que pertenece podrá tomar medidas disciplinarias o legales en su contra, así como la persona afectada con el uso ilícito de sus datos o la suplantación de su identidad.

Debe recordarse que, en el análisis realizado para la aprobación de esta norma se encontró que los usuarios eran víctimas de diversos fraudes realizados a partir de la

⁴ https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_estadisticas_criminalidad_ene_nov2022.pdf

⁵ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de abril de 2022.



suplantación en la contratación del servicio público móvil, y que las empresas operadoras no disponían de la información necesaria para poder identificar el canal, los vendedores o asesores que participaron en dicha contratación fraudulenta.

No obstante, según las acciones de fiscalización llevadas a cabo, posterior a la entrada en vigencia de tales disposiciones se observa que las empresas operadoras continúan realizando la contratación del servicio público móvil de forma ambulatoria.

Asimismo, se ha advertido que no todas las empresas operadoras de los servicios públicos móviles habrían implementado la exigencia de la verificación biométrica de sus vendedores y asesores de ventas, o en otros casos, dicha implementación es deficiente, por cuanto de la revisión del registro de distribuidores autorizados se observa que se consignan datos ininteligibles o inválidos.

Esta situación trae consigo que se encuentren activos servicios públicos móviles respecto de los cuales no se puede determinar quién es el titular por cuanto se encuentran registrados con datos ininteligibles o incoherentes, conforme se puede apreciar en el siguiente cuadro que se cita a modo de ejemplo, de algunos casos detectados en el registro de abonados:

CUADRO N° 2: EJEMPLOS DE REGISTROS DE ACTIVACIONES REALIZADAS DESDE EL 12 DE ENERO AL 31 DE MARZO DE 2023

Nombres del abonado	Apellido paterno del abonado	Apellido materno del abonado
NO TIENE	NO TIENE	NO TIENE
MESSI	MESSI	MESSI
BAM	BAM	BAM
AAAA	AAAA	AAAAAA
CLIENTE	CLIENTE	MALDONADO
SHAKIRA	SHAKIRA	SHAKIRA
NONE NONE	NONE NONE	NONE
CFF	FVGFG	GFTRGF
XXX	XX	XX
YYYYYYYYYYYY	YYYY	YYY

Fuente: Registro de Abonados.

Elaboración: Dirección de Fiscalización e Instrucción del OSIPTEL.

Considerando que se observan servicios públicos móviles con datos inconsistentes o respecto de los cuales no se cumplió con el procedimiento establecido para su contratación, no se tiene certeza que tales servicios se encuentren activos en atención a una contratación del servicio, esto es, que la persona que se registra como titular haya brindado su manifestación de voluntad de contratar el servicio.

En general, se considera que las líneas móviles que han sido contratadas incumpliendo las normas de seguridad establecidas por el OSIPTEL, principalmente en lo relacionado a la identificación del contratante y del vendedor y, la realización del trámite en un local reportado al OSIPTEL, se encuentran en una situación de grave irregularidad, por lo que no resulta recomendable que las empresas operadoras sigan rentabilizando y facturando esas líneas. En efecto, el hecho que sigan activas estas líneas indebidamente contratadas genera un espacio propicio para que los delincuentes actúen impunemente, y sigan utilizando el servicio público móvil para cometer actos delictivos.

4.3. Evidencias

En esta sección se reporta la información estadística relacionada con el problema regulatorio bajo análisis.

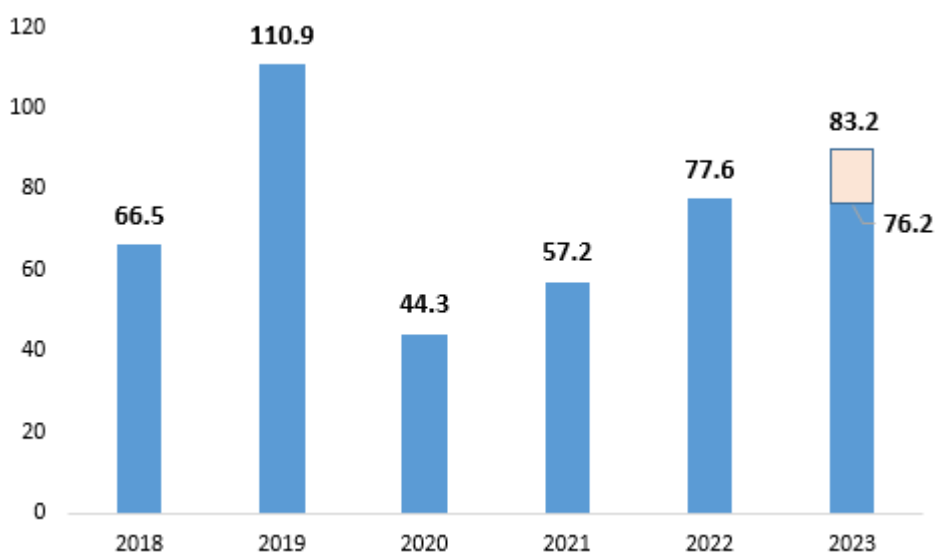


4.3.1. Contrataciones en el servicio público móvil

Según el PUNKU, en el periodo comprendido entre el primer trimestre 2022 y el tercer trimestre de 2023, el servicio público móvil obtuvo 46.1 millones de altas nuevas (contrataciones) y así un promedio trimestral de altas de 6.6 millones. La mayor participación de mercado fue de América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, Claro) con el 30.9% del total de altas, seguida por Entel Perú S.A. (en adelante, Entel) con el 24.1%, Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica) con el 23.9% y Viettel Perú S.A.C. (en adelante Viettel) con el 21.0%; el resto del mercado obtuvo una participación del 0.1%.

Por otro lado, es importante indicar que un conjunto importante de reclamos de los usuarios es por la materia “contratación no solicitada”, la cual suele relacionarse con el uso del servicio público móvil para fines delictivos o con los fraudes financieros. Así, a partir del 2021, los reclamos resueltos sobre dicha materia comenzaron a aumentar nuevamente, alcanzando los 77 599 reclamos en el 2022, lo cual supuso un aumento anual de 35,7%. De la misma manera, con respecto al 2023, se ha reportado un total de 76 190⁶ reclamos en esta materia, lo cual podría llegar a 83 155 reclamos a diciembre de 2023, representando un 14.7% de incremento anual proyectado. Cabe señalar que, para el periodo enero-noviembre del año 2023, el promedio mensual observado es de 6 926 reclamos.

**GRÁFICO N° 1
RECLAMOS RESUELTOS EN CONTRATACIÓN NO SOLICITADA DEL SERVICIO PÚBLICO
MÓVIL 2018-2023**



Nota: Proyectado año 2023.

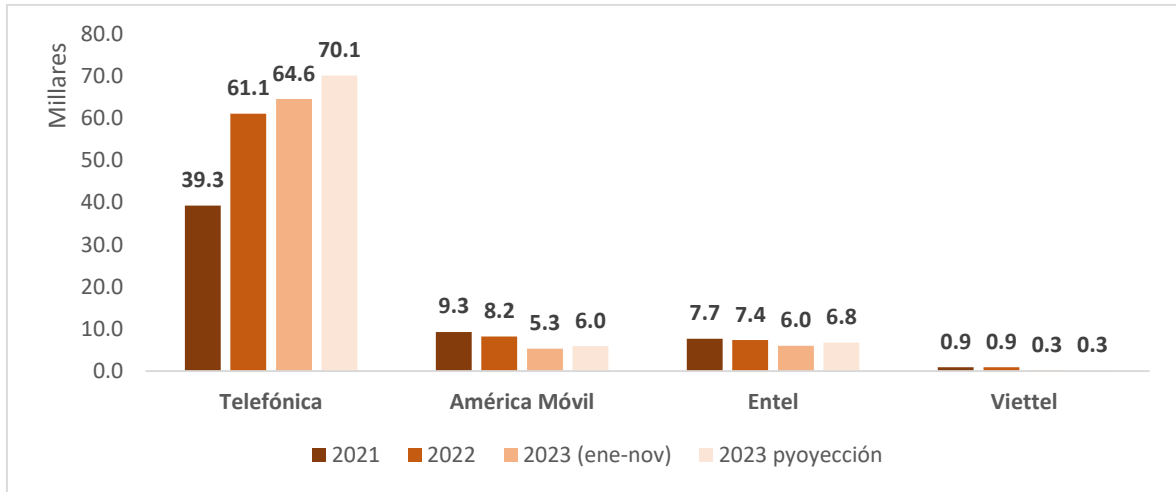
Fuente: Portal de información de usuarios. / **Elaboración:** OSIPTEL.

La empresa con mayor cantidad de reclamos resueltos por contratación no solicitada en el servicio público móvil en el 2022 fue Telefónica con 61 126 reclamos, lo que representa el 78,8% del total, y un aumento anual del 55,5%. Con relación al periodo enero-noviembre del 2023, se aprecia que Telefónica registró un total de 64 587 reclamos por esta materia, lo cual proyectado para todo el año podría llegar a 70 134, que significaría un incremento de 14.7%.

⁶ Comprende el periodo de enero a noviembre del 2023.



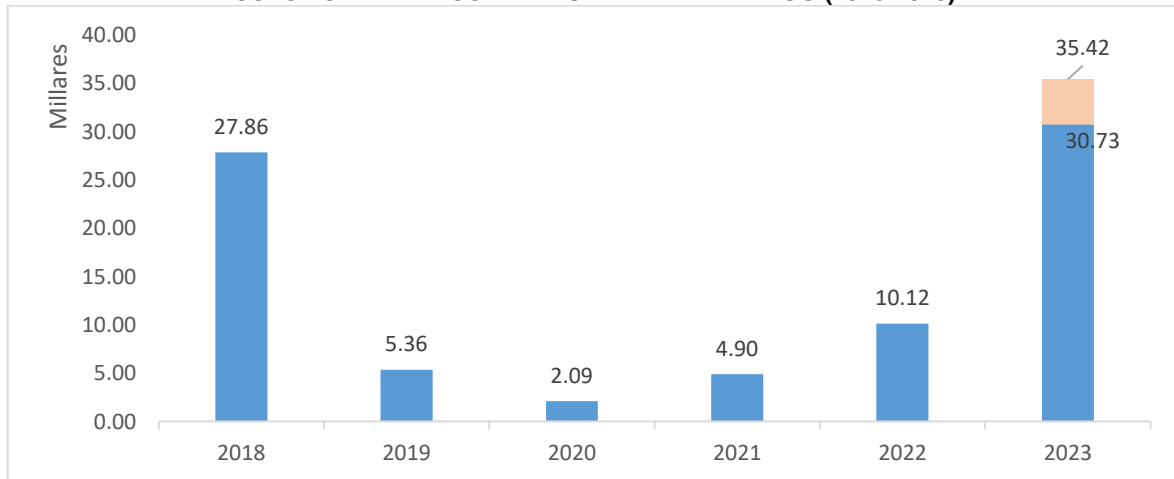
**GRÁFICO N° 2
RECLAMOS RESUELTOS POR CONTRATACIÓN NO SOLICITADA DEL SERVICIO PÚBLICO
MÓVIL POR PRINCIPALES EMPRESAS 2021-2023**



Fuente: Portal de Información de Usuarios. / Elaboración: OSIPTEL.

También se registraron casos de suplantación de la identidad en la adquisición de líneas en la modalidad prepago, por lo que los usuarios involucrados presentaron el respectivo cuestionamiento de titularidad de acuerdo con lo establecido en la Norma de Condiciones de Uso. Los cuestionamientos de titularidad prepago empezaron a aumentar desde el 2021 alcanzando los 10 123 cuestionamientos en el 2022, mostrando un incremento anual de 107%, e incluso un nivel superior al de pre-pandemia (año 2019). Asimismo, en el periodo enero-noviembre del 2023 se reportó un total de 30 728 cuestionamientos prepagos, lo cual proyectado implica 35 422 cuestionamientos a fin de año, es decir un incremento de 248.2%. Cabe señalar que este periodo enero-noviembre 2023, se observó un promedio mensual de 2 793 cuestionamientos prepago.

**GRÁFICO N° 3
CUESTIONAMIENTOS DE TITULARIDAD PREPAGO (2018-2023)**



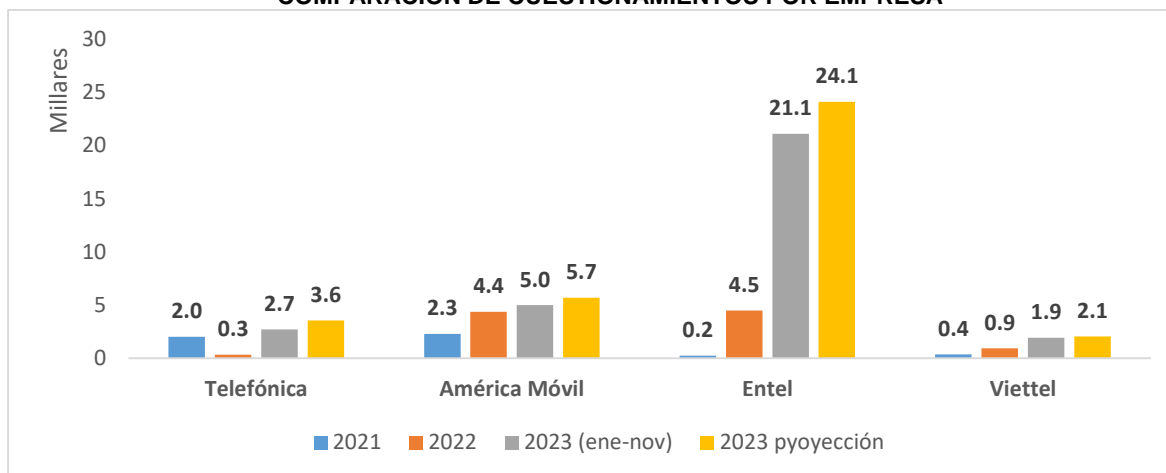
Fuente: Portal de Información Usuarios - OSIPTEL. / Elaboración: OSIPTEL.

Las empresas con mayor cantidad de cuestionamientos en el 2022 fueron Entel y Claro con 4 472 y 4 379 cuestionamientos, representando el 44,2% y 43,3% del total, y un aumento de casi 1800% y 92%, respectivamente, aunque, en base a lo reportado en el periodo enero-noviembre de 2023, se proyecta que Entel sea la empresa que cierre el año con mayor cantidad de cuestionamientos.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y
la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



**GRÁFICO N° 4
COMPARACIÓN DE CUESTIONAMIENTOS POR EMPRESA**



Fuente: Portal de Información Usuarios - OSIPTEL. / Elaboración: OSIPTEL.

Cabe señalar que, la cantidad de reclamos por contratación no solicitada, cuestionamientos o problemas reportados al OSIPTEL sería más grande; dado que resulta importante señalar que existe una alta tasa de no reclamo. En efecto, según el Estudio de Satisfacción 2022⁷, se observa que, en el servicio de telefonía móvil, aproximadamente el 27% de usuarios que experimentan un problema no presentan un reclamo, el 36% ni siquiera comunica su problema a la empresa operadora; por lo que probablemente la cantidad de contrataciones no solicitadas sea mucho más grande que la cantidad de reclamos fundados, ello debido a que los usuarios tienden a no formular sus reclamos o a realizar las correspondientes denuncias a la policía.

4.3.2. Verificación biométrica del personal de ventas y de los abonados

a) Registro del personal de ventas

A partir de las acciones de fiscalización de las obligaciones establecidas en el Anexo N° 5 de la Norma de Condiciones de Uso, se ha evidenciado que los vendedores de las empresas operadoras no estarían cumpliendo con la verificación biométrica, de forma que se estaría realizando contrataciones irregulares. Específicamente se ha advertido en el registro de los servicios contratados que los vendedores figuran con nombres inválidos, como se puede observar en el cuadro N° 3.

CUADRO N° 3: EJEMPLOS DE INCONSISTENCIAS EN EL REGISTRO DE LOS VENDEDORES O ASESORES DE LAS EMPRESAS OPERADORAS, SEGÚN FISCALIZACIÓN DE FEBRERO DE 2023

Nombres	Apellido paterno	Apellido materno	Tipo de documento	DNI
SEHJDJDHD	DDDJEJEE	SNSSKJS	4	AFAFSFAEEF
FURJRJDUD	GIFUFJFU	FIUFJCJFUR	4	AAFARAGST
GGH	GHHH	GGH	4	CE45548325
YISUS	EL JUSTICIERO	DEL APK	4	YISUS4321
AAAAAAA	EEEEEE	IIIIII	4	CEARTHUR02
AAAAAAA	EEEEEE	IIII	4	CEARTHUR03
ARTHUR	PRUEBS	APK	7	PAARTHUR03
UNO	CERO	JULIO	4	CE123477
TEST	EMPADRONA	CARNET	4	CAR98765432
JOHN	SALCHICHON	SAPEEE	4	XYZ123456

Fuente: Dirección de Fiscalización e Instrucción del OSIPTEL.

⁷ Publicada en la página web institucional del OSIPTEL, en el siguiente link <http://bit.ly/3xi0wQ9>



Al respecto, se advierte que los asesores de ventas de las empresas operadoras omiten realizar acciones que garanticen la trazabilidad del procedimiento de contratación y su confiabilidad, generando un riesgo en la seguridad de los usuarios que contratan servicios públicos móviles, con lo cual el personal de ventas de las empresas operadoras móviles demostraría una conducta negligente e, incluso, un comportamiento que respondería a objetivos delictivos. En efecto, estos registros irregulares de los vendedores tienen por objetivo evadir la trazabilidad del proceso de contratación, y así evitar identificar a los responsables de una contratación no solicitada.

Por ejemplo, en la supervisión del aplicativo móvil para la contratación de servicios de Claro se ha evidenciado que es posible que un vendedor pueda eludir la verificación biométrica usando datos personales de terceros cuando se declara que se trata de una persona extranjera. De esa forma, cuando una empresa operadora no garantiza de forma adecuada la verificación biométrica de su personal de ventas nacional y extranjero genera una vulnerabilidad al proceso de contratación.

Asimismo, por medio de las acciones de fiscalización del OSIPTEL se han advertido problemas en la verificación de la identidad del personal de ventas de las empresas operadoras al realizar contrataciones de servicios públicos móviles. Específicamente, en se ha encontrado que una misma línea ha sido activada por varios vendedores el mismo día y a la misma hora.

b) Registro de abonados

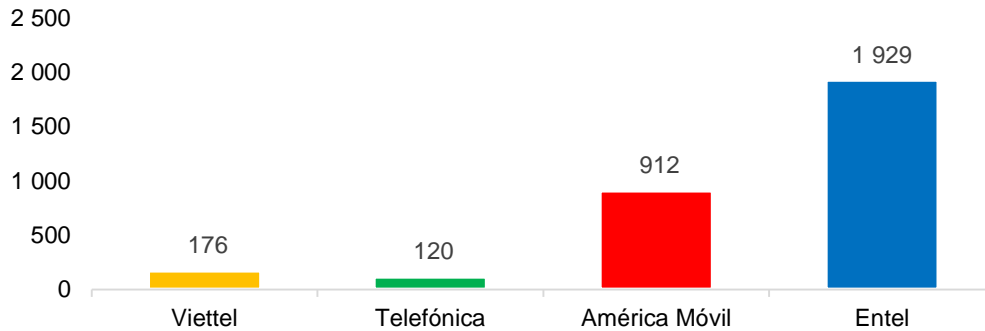
Como se mencionó anteriormente, el advertir un registro de abonados en donde se consigne un nombre inválido de un titular de servicios públicos móviles ya es evidencia de que no se está cumpliendo con lo establecido en la Norma de Condiciones de Uso, facilitándose un uso delictivo de la línea móvil contratada al no quedar validado o registrado los datos personales reales del solicitante.

En ese sentido, dicha conducta del vendedor se considera riesgosa para la seguridad de los usuarios, en el primer caso, y para la seguridad ciudadana en el segundo caso. Además, esta situación retrasa y dificulta la atención de requerimientos de información dirigidos al OSIPTEL por parte de entidades públicas como la Fiscalía, el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, entre otras, respecto a casos de hechos delictivos.

Al respecto, entre noviembre y diciembre de 2022, se advirtieron 3 137 registros inválidos en el registro de abonados, siendo Entel la empresa con la mayor cantidad de incidencias, específicamente con el 61% del total. Considerando que este acumulado corresponde a 2 meses, en promedio habría 1569 registros irregulares por mes.



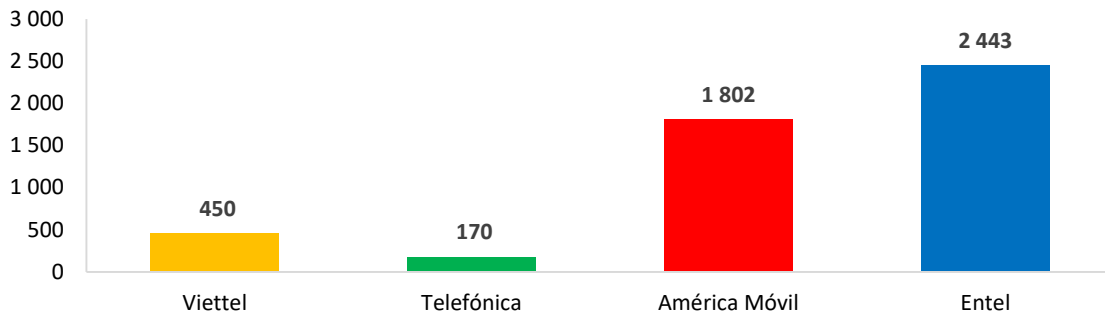
GRÁFICO N° 5
ERRORES EN EL REGISTRO DE ABONADOS POR EMPRESA
(Noviembre – diciembre 2022)



Fuente: RENTSEEG. / Elaboración: OSIPTEL.

Asimismo, de enero a mayo del 2023 se advirtieron 4 865 casos de errores en el registro de abonados, de los cuales el 50% corresponde a la empresa operadora Entel. Considerando que estos nuevos casos corresponden a 3 meses, la cantidad mensual de incidencias es de 973.

GRÁFICO N° 6
ERRORES EN EL REGISTRO DE ABONADOS POR EMPRESA
 (Enero – mayo 2023)



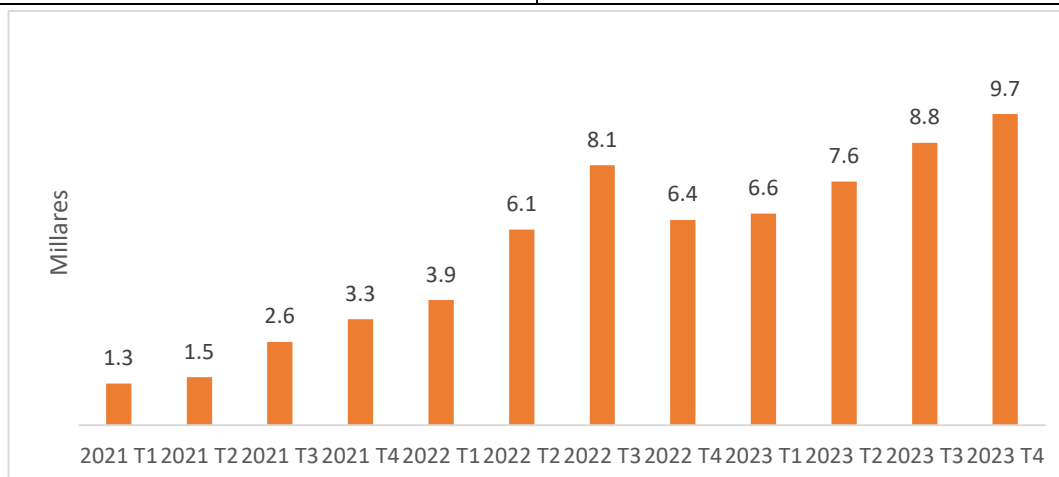
Fuente: Acciones de fiscalización de DFI. / Elaboración: OSIPTEL.

c) Requerimientos de información de entidades públicas

El OSIPTEL atiende los requerimientos de información del Ministerio Público, el Ministerio del Interior y el Poder Judicial, que solicitan datos personales de usuarios de líneas móviles que estarían bajo investigación debido a algún tipo de acto delictivo (extorsión, fraude, robo, usurpación, receptación, entre otros). De acuerdo con la información trimestral de requerimientos de información ingresados por las referidas entidades públicas, se ha observado una tendencia creciente desde el primer trimestre del 2021, con un incremento atípico en el tercer trimestre del 2022. Al parecer, la cantidad de requerimientos se habría estabilizado, dado lo observado en el segundo y cuarto trimestre del 2022 así como el primer trimestre del 2023.

GRÁFICO N° 7
REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS (2021-2023)





Fuente: RENTSEEG. / Elaboración: OSIPTEL.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

Sobre la base de lo evidenciado en los puntos anteriores, se observa que, pese al contexto de criminalidad y violencia en el país, las empresas operadoras han realizado un escaso esfuerzo o acciones insuficientes en favor de la seguridad de sus usuarios y en contribuir en evitar la inseguridad ciudadana. En consecuencia, la decisión adoptada por las empresas operadoras al comercializar sus servicios públicos móviles sin sujetarse a las reglas de seguridad previstas para su adecuada contratación revelarían que no han internalizado la problemática identificada por el regulador, así como también por el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú y el Poder Judicial.

4.4. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados son: (i) las empresas operadoras de servicios públicos móviles, (ii) los abonados de estos servicios y (iii) la entidad encargada de la regulación y fiscalización (OSIPTEL).

4.5. Causas del Problema

En esta sección se analizan las causas que explican la problemática del incumplimiento de las normas de contratación. Específicamente, se han identificado las siguientes causas: (a) informalidad en el proceso de contratación y (b) venta de SIM Card en la vía pública.

4.5.1. Informalidad en el proceso de contratación

Al respecto, resulta importante señalar que el OSIPTEL entre otros aspectos, estableció que las empresas operadoras tenían la obligación de validar la identidad del vendedor o persona que interviene en la contratación mediante la verificación biométrica de huella dactilar contrastada con la base de datos de RENIEC o con una base de datos alterna, previo a cada contratación. En ese sentido, la empresa operadora es la responsable de establecer los protocolos de seguridad necesarios para que sus vendedores se registren y sean identificables, indistintamente de si estos son o no extranjeros.

Sin embargo, resulta preocupante que, pese a dicha disposición, existe evidencia de las inconsistencias detectadas en el registro de los vendedores o asesores de las empresas operadoras, en las cuales por ejemplo tienen registrados como nombre del vendedor: SEHJDJDHD, apellido paterno: DDDJEJEE y apellido materno: SNSSKJS, lo cual afecta al usuario que desea contratar el servicio público móvil, además de vulnerar y trasgredir las medidas de seguridad emitidas por el regulador.



Asimismo, de la evaluación de las fiscalizaciones sobre contratación del servicio realizadas por la DFI⁸, se verifican dos aspectos relevantes: i) la falta de disposición de algunas empresas para transparentar información; ii) presencia de un importante grupo de casos donde no se estaría cumpliendo la verificación biométrica de los vendedores y compradores

En cuanto al primer punto, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, respecto de las contrataciones del servicio público móvil realizadas el 30 de octubre de 2024, Telefónica presentaría el 100% registros sin información de campos asociados al código de vendedor, tipo de documento y nombre del vendedor, mientras que en el caso de Entel solamente resultaría ser el 5.9%, donde no se remite el código de vendedor. En contraste, América Móvil cumpliría con remitir información completa en el 95.4% de los casos, mientras que las demás presentarían un importante grupo de casos con información incompleta.

CUADRO N° 4: ESTADO DE LA INFORMACIÓN CONSIGNADA

Estado de la información	Telefónica		América Móvil		Entel		Viettel	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Completa	-	-	21 611	95.4%	-	-	-	-
Incompleta	-	-	1 047	4.6%	14 256	94.2%	16 374	100.0%
Sin información	16 273	100.0%	-	-	886	5.9%	-	-
Total general	16 273	100.0%	22 658	100.0%	15 142	100.0%	16 374	100.0%

Fuente: DFI

Elaboración: DAPU

Respecto de la información relacionada a los requisitos esenciales en las contrataciones del 30 de octubre de 2024, se observa que América Móvil presentaría el mayor porcentaje de presuntos incumplimientos ya que en el 19.9% de los casos no se evidenciaría registros biométricos en la contratación. Observando el detalle, el mayor nivel de presunto incumplimiento se presentaría respecto de los vendedores llegando al 27.5% de los casos, mientras que, en el caso de los abonados, esta cifra llegaría al 12.3% de los mismos.

En el caso de Telefónica el porcentaje de presunto incumplimiento de las disposiciones relacionadas a los requisitos esenciales ascendería al 12.8% de los casos, mientras que en Viettel y Entel resultaría ser 5.6% y 4.5% respectivamente.

CUADRO N° 5: REQUERIMIENTO DE REGISTRO BIOMÉTRICO DE LOS ABONADOS Y VENDEDORES EN LA CONTRATACIÓN

Empresa	No se evidencia registro de biometría	Con registro de biometría	Auto activado	Abonado extranjero o no aplica	Total general	% de uso de biometría
Viettel	1823	29955	0	970	32748	5.6%
abonado	1403	14001	0	970	16374	8.6%
vendedor	420	15954	0	0	16374	2.6%
América Móvil	9006	36188	0	122	45316	19.9%
abonado	2784	19752	0	122	22658	12.3%
vendedor	6222	16436	0	0	22658	27.5%
Entel	1369	27850	584	481	30284	4.5%
abonado	1157	13504	0	481	15142	7.6%
vendedor	212	14346	584	0	15142	1.4%
Telefónica	4155	28391	0	0	32546	12.8%
abonado	1755	14518	0	0	16273	10.8%
vendedor	2400	13873	0	0	16273	14.7%

Fuente: DFI Elaboración: DAPU

⁸ Respecto de las contrataciones realizadas el 30 de octubre de 2023.



En atención a lo señalado, se puede indicar como causa de la problemática descrita que las empresas operadoras no aplicarían o carecerían de procesos adecuados de verificación, contratación, registro y conservación de la información registrada o simplemente pasarían por alto la verificación de estos registros, debido a que no tienen incentivos para realizarlo.

4.5.2. Venta de SIM Card en la vía pública.

Como se indicó anteriormente, a través de la Norma de Condiciones de Uso se disponen una serie de reglas de seguridad para mejorar el proceso de contratación, siendo una de ellas, la de establecer como medios autorizados para la contratación de servicios públicos móviles, los centros de atención o puntos de venta en direcciones específicas previamente reportadas al OSIPTEL, para evitar la venta ambulatoria de chips⁹.

Sin embargo, por medio de las acciones de fiscalización del regulador se continúa advirtiendo que las empresas operadoras mantienen la práctica de vender los SIM Card en la vía pública, lo cual se detalla en los expedientes de fiscalización en los cuales se ha recomendado el inicio de procedimientos administrativos sancionadores.

CUADRO N° 6: EXPEDIENTES DE FISCALIZACIÓN DEL OSIPTEL SOBRE VENTA AMBULATORIA Y VERIFICACIÓN BIOMÉTRICA

Expediente	Empresa	Obligación fiscalizada	Periodo
00012-2023-DFI	Telefónica	Numeral 2.8. del anexo 5 /11D	12/01/2023 Al 05/02/2023
00009-2023-DFI	Entel	Numeral 2.8. del anexo 5 /11D	
00011-2023-DFI	América Móvil	Numeral 2.8. del anexo 5 /11D	31/01/2023 Al 15/02/2023
00010-2023-DFI	Viettel	Numeral 2.8. del anexo 5 /11D	
00023-2023-DFI	Telefónica	Cautelar Venta ambulatoria	31/01/2023 Al 15/02/2023
00022-2023-DFI	Entel	Cautelar Venta ambulatoria	
00024-2023-DFI	América Móvil	Cautelar Venta ambulatoria	
00021-2023-DFI	Viettel	Cautelar Venta ambulatoria	

Fuente: Acciones de fiscalización de DFI – OSIPTEL.

Finalmente, cuando se analiza el lugar de la contratación, se puede observar que todas las empresas, a excepción de Telefónica, presentan importantes cantidades de casos en los cuales la ubicación no coincide con lo reportado previamente por las empresas respecto de la localización oficial de sus locales, por ello se puede concluir que son contrataciones ambulatorias. Cabe destacar que en el caso de Telefónica y Entel la situación resulta igual o más grave aún ya que para un grupo importante de casos no remitieron la información requerida para el contraste.

CUADRO N° 7: COINCIDENCIA DE LA UBICACIÓN DE LOS LOCALES DE CONTRATACIÓN RESPECTO DE LA BASE REMITIDA AL OSIPTEL



⁹ Cabe señalar que, en la Norma de Condiciones de Uso, también se establece que la contratación de servicios públicos móviles se puede efectuar a través de los canales telefónico, virtual, en la dirección indicada por el solicitante del servicio y, excepcionalmente, en ferias itinerantes.

	Telefónica ¹⁰		América Móvil		Entel ¹¹		Viettel	
	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%	Cant.	%
Sin coincidencia	-	-	2 936	12.96%	1 853	12.24%	803	4.90%
Coincidencia	-	-	19 722	87.04%	4 185	27.64%	15 571	95.10%
Por determinar	16 273	100.00%	-	-	9 104	60.12%	-	-
Total general	16 273	100.00%	22 658	100.00%	15 142	100.00%	16 374	100.00%

Fuente: DFI – OSIPTEL.

4.6. Permanencia del problema

De persistir esta problemática descrita, se advierte que los usuarios se verán afectados y vulnerados en su seguridad, ya que podrían encontrar líneas móviles bajo su titularidad sin que hayan solicitado su contratación y, además, siendo usadas por un tercero. El peligro de una contratación no solicitada no se restringe a los consumos y deudas que podría generar la persona o suplantador que está usando la línea, sino también a los eventuales delitos que se podrían cometer a través de su uso, y en los que el usuario se puede ver comprometido.

Adicionalmente, existe un riesgo inminente de que en el mercado continúen activas líneas contratadas irregularmente, de las que no se puede identificar al titular ni a las personas que participaron de la contratación del servicio. Todo lo cual favorece que la delincuencia siga utilizando las líneas móviles para cometer actos delictivos.

5. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL

5.1. Objetivo de la intervención

Garantizar a los usuarios que la contratación del servicio público móvil se realice en condiciones de seguridad.

5.2. Objetivos específicos

- Mejorar la trazabilidad del proceso de contratación, a fin de poder identificar a las personas y los lugares donde se realiza una contratación, la correcta verificación y supervisión a sus vendedores, asesores y comercializadores para que la contratación del servicio público móvil se realice de acuerdo con las reglas establecidas en el Anexo N° 5 de la Norma de Condiciones de Uso.

5.3. Base legal

La base legal para la intervención del OSIPTEL respecto de la problemática analizada está dada por la siguiente normativa:

- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada, Ley N° 27332.
- Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, Ley N° 27336.
- Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de

¹⁰ Telefónica no remite la información del código del Centro de atención o punto de venta asociado a los códigos que se envía de manera mensual al OSIPTEL

¹¹ Entel informó que quedaba pendiente regularizar la información del lugar donde se dio la contratación



equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, Decreto Legislativo N° 1338 y modificatorias.

5.4. Legalidad de intervención

Mediante el Decreto Legislativo N° 70212, cuyo texto y modificatorias fueron recopilados en el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC (en adelante, Ley de Telecomunicaciones), se creó al OSIPTEL, atribuyéndole el rol de regular el comportamiento de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, a través de resoluciones expedidas por su Consejo Directivo, conforme a lo siguiente:

“Artículo 76.- *La Comisión Reguladora de Tarifas de Comunicaciones será sustituida por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), que se encargará de regular el comportamiento de las empresas operadoras, así como las relaciones de dichas empresas entre sí, de garantizar la calidad y eficiencias del servicio brindado al usuario y de regular el equilibrio de las tarifas.*

Artículo 77.- *El poder regulatorio que esta Ley concede a OSIPTEL en relación a materias de su competencia será ejercido a través de resoluciones expedidas por su Consejo Directivo.*
(Subrayado agregado)”

Posteriormente, la Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de Servicios Públicos, así como su modificatoria¹³, sistematizó las diversas funciones de los organismos reguladores; estableciendo respecto de las funciones normativa, supervisora y fiscalizadora, lo siguiente:

“Artículo 3.- Funciones

3.1 *Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:*

(...)

a) Función supervisora: *comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisada;*

(...)

c) Función normativa: *comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, 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;*

d) Función fiscalizadora y sancionadora: *comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión;*

(...)”

Más recientemente, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo estableció las siguientes reglas, respecto de los organismos reguladores:

“Artículo 32.- Organismos Reguladores
Los Organismos Reguladores:

¹² Que aprobó las Normas que regulan la Promoción de Inversión Privada en Telecomunicaciones.

¹³ Ley N° 27631



1. Se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.

(...)

3. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.

(...)

7. Defienden el interés de los usuarios con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley.

(...)"

Asimismo, es importante señalar que el Tribunal Constitucional¹⁴ expuso la relevancia constitucional de los organismos reguladores en la función tuitiva de los derechos de los usuarios, en los siguientes términos:

"El rol de los organismos reguladores en el marco del Estado social y democrático de derecho se encuentra definido legislativamente a través de la Ley N.º 27332, parcialmente modificada por la Ley N.º 27632, otorgándoseles funciones de especial trascendencia para el correcto desenvolvimiento del mercado en el marco del Estado social y democrático de derecho."

En ese sentido, este Tribunal ha establecido, en la STC 008-2003-AI/TC, lo siguiente:

"[...] A dichos organismos autónomos compete, dentro de sus correspondientes ámbitos sectoriales, la supervisión, regulación y fiscalización de las empresas que ofrecen servicios al público, así como la aplicación de las sanciones a que hubiere lugar, en caso de que los oferentes de servicios contravengan las disposiciones legales y técnicas que regulan su labor, o quebranten las reglas de mercado que garantizan una competencia eficiente y leal. Deben, asimismo, actuar con eficiencia en la solución de toda controversia que pudiera presentarse en el sector que les compete.

Es de esta forma como se busca otorgar mayores niveles de bienestar para los usuarios de los servicios bajo su supervisión, de conformidad con lo que prescribe la Constitución en su artículo 65º; la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, que establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo".

Entonces, tal como señala el Tribunal Constitucional, es al Estado a quien le compete supervisar el correcto desenvolvimiento de la economía y, por esa razón, tiene como deber intervenir en aquellas ocasiones en las que, quienes estén encargados de servir al público, hubiesen olvidado el beneficio que les otorga la posesión y explotación de un medio de producción o de una empresa de servicio, perdiendo legitimidad si no va de acuerdo con la calidad y el costo razonable de lo ofrecido. Así, es menester poner énfasis en que la satisfacción de las necesidades del consumidor y del usuario es el punto de referencia ante la posibilidad de determinar un desenvolvimiento eficiente del mercado¹⁵.

Considerando el rol tuitivo del Estado hacia los intereses de los consumidores y usuarios, las facultades otorgadas a los organismos reguladores y, la problemática expuesta en el numeral 4.5 de este Informe, es claro que el OSIPTEL se encuentra facultado para dictar de manera exclusiva y dentro del ámbito de su competencia, reglamentos y normas de carácter general, aplicables a todos los administrados que se encuentren en las mismas condiciones. Asimismo, se advierte que su normativa puede definir los derechos y obligaciones entre las empresas operadoras y de estas con los usuarios.

¹⁴ En el fundamento 7º de la STC N.º 02939-2004-PA/TC (caso Municipalidad Provincial de Coronel Portillo),

¹⁵ Sentencia N.º 0008-2023-AI/TC – Caso Nesta Brero



De la misma manera, OSIPTEL se encuentra facultado a supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones normativas en el marco de su competencia; así como a sancionar el incumplimiento de las mismas por parte de los agentes del mercado, de ser el caso.

De otro lado, resulta pertinente señalar que, mediante Decreto Legislativo N° 1338, se creó el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad – RENTESEG, con la finalidad de *“prevenir y combatir el hurto, robo y comercio ilegal de equipos terminales móviles, dentro del marco del fortalecimiento de la seguridad ciudadana; **garantizando la contratación de los servicios públicos móviles de telecomunicaciones**”*.

En tal sentido, la referida normativa, modificada mediante Decreto Legislativo N° 1596¹⁶, establece que el OSIPTEL puede requerir a las empresas operadoras la baja de los servicios públicos que no cumplan los requisitos de validez, para lo cual puede dictar la normativa específica para dichos efectos.

Asimismo, mediante dicho Decreto Legislativo se encargó al OSIPTEL, la implementación y administración del RENTESEG y, entre otros aspectos, se facultó a este Organismo a emitir la normativa necesaria para dicha implementación.

“QUINTA. Normativa complementaria

El OSIPTEL, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, en el marco de sus competencias, dictan las normas complementarias que resulten necesarias para la implementación de las disposiciones establecidas en el presente decreto legislativo y su reglamento.”

Con relación a ello, debe tenerse en cuenta que una de las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1338 establece que solo se pueden activar en un equipo terminal móvil los servicios en los que la identidad del abonado coincida con la identidad del usuario que tenga registrado dicho equipo terminal móvil¹⁷.

Para garantizar el cumplimiento de esta disposición –así como para otros aspectos de funcionamiento del RENTESEG-, se requiere que la Lista Blanca del RENTESEG contenga información relacionada a la titularidad de servicios públicos móviles (registro de abonados¹⁸).

En ese sentido, para el cabal funcionamiento del sistema del RENTESEG se requiere que la información sobre titularidad del servicio sea veraz y confiable, por lo que el OSIPTEL viene realizando diversas supervisiones y procedimientos relacionados a la consistencia del registro de abonados.

Sin embargo, del análisis respectivo, se ha evidenciado que existe un problema respecto a la identificación del contratante del servicio, el cual, de acuerdo a la evidencia, se origina

¹⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 17.12.2023.

¹⁷ “**Artículo 5. Intercambio seguro**

5.1 Sólo se pueden activar en un equipo terminal móvil los IMSI –código de identidad internacional del abonado a un móvil– cuya identidad del abonado coincida con la identidad del usuario que tenga registrado dicho equipo terminal móvil. Para efectos del RENTESEG, se considera usuario registrado de un equipo terminal móvil al titular de la IMSI que active por primera vez dicho equipo terminal móvil.
(...)”

¹⁸ Así, mediante el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2019-IN se estableció, entre otros aspectos, que el registro de abonados formaba parte de la Lista Blanca y que la empresa operadora, luego de haber validado los datos del abonado e incluido dicha información en el registro de abonados, procedía a la activación del servicio.



como consecuencia de tres situaciones en las que las empresas operadoras reiteradamente vienen incurriendo, las cuales son: (i) la realización de la supuesta contratación en lugares o canales distintos a los permitidos (v.gr. la venta ambulatória), (ii) la no validación de la identidad de la persona que interviene en la contratación por parte de la empresa, y (iii) la no validación de la identidad del solicitante del servicio, de acuerdo a lo dispuesto en la normativa vigente.

En ese sentido, al establecer requisitos esenciales para la contratación de servicios públicos móviles relacionados a dichos aspectos antes mencionados, se busca proteger el interés de los usuarios que puedan encontrarse indebidamente registrados como titulares de servicios que no han sido efectivamente contratados por estos, lo cual, como ya se ha expresado, puede tener incluso implicancias penales en su contra en caso dichos servicios sean utilizados para cometer actos ilícitos.

Asimismo, al garantizar que las contrataciones se realizan adecuadamente sin incurrir en aquellos supuestos que presentan problemas para la confiabilidad de la información de dichas contrataciones y, en consecuencia, para el registro de abonados de la Lista Blanca del RENTESEG; se garantizará también el cabal funcionamiento del sistema del RENTESEG.

Cabe indicar que, a diferencia de la contratación de bienes y servicios en general, la contratación de los servicios públicos de telecomunicaciones no tiene una naturaleza totalmente privada.

Es precisamente, dicha naturaleza de los servicios públicos el sustento para que se regulen diversas situaciones referidas a la contratación de este tipo de servicios, tales como la modificación unilateral de los contratos por parte de las empresas operadoras, especialmente en materia tarifaria, la cual puede ser hacia el alza o la baja, sin necesidad de la aceptación del usuario, sino solo cumpliendo con informarle anticipadamente al respecto.

Así también la regulación emitida por el OSIPTEL permite reclamar por el desconocimiento de la contratación, lo cual origina que el servicio sea desactivado y se supriman las deudas que pudieran habersele imputado al reclamante. Sin embargo, dado que un inadecuado registro y asignación de titularidades en el caso del servicio público móvil se mantendrá en el tiempo hasta que sea advertido por el afectado -muchas veces cuando tiene problemas graves respecto a deudas o hasta delitos imputados-; se ha considerado conveniente atacar el problema desde su origen, sin esperar a que se presenten las afectaciones antes señaladas.

Cabe señalar, además, que la relativización de las reglas contractuales en el caso de servicios públicos, guarda relación con el reconocimiento de que el Estado, tal y conforme lo dispone el artículo 58 de nuestra Carta Magna, asume roles sociales, entre otras áreas, en cuanto a servicios públicos e infraestructura; así como con la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios reconocida en el artículo 65 de dicha norma fundamental. Respecto a este último aspecto el Tribunal Constitucional ha precisado que “Así como la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre empresa, comercio e industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario.”¹⁹

¹⁹ Fundamento 27 de la Sentencia N.º 0008-2003-AI/TC.



Asimismo, en doctrina se destaca que la noción de servicio público implica necesariamente la restricción de la libertad económica de los particulares en el sentido de que no pueden libremente ejercer dicha actividad²⁰. Teniendo en cuenta ello, resulta viable que, este Organismo, proactivamente, despliegue acciones que tengan como propósito identificar posibles contrataciones que no garanticen la veracidad de la información referida a las contrataciones y, por ende, el cabal funcionamiento del RENTESEG.

En ese sentido, la intervención respecto de los temas propuestos resulta viable legalmente, por lo que corresponde evaluar la razonabilidad de la medida adoptar.

6. EVALUACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS

6.1. Descripción de las alternativas

De conformidad con lo expuesto previamente, se han identificado dos alternativas para atender el problema descrito, las mismos que se detallan a continuación:

6.1.1. Alternativa 1: Mantener el marco normativo vigente

En el marco normativo vigente se ha establecido que para la contratación del servicio público móvil no solo se requiere que el solicitante realice la verificación biométrica, sino también es necesario que el personal que ha intervenido en la contratación por parte de la empresa operadora lo haga. Sin embargo, el incumplimiento de esta obligación no impide que la línea contratada siga siendo utilizada por el presunto abonado y rentabilizada por la empresa operadora.

Ventaja:

- No afecta el uso del servicio a los usuarios que, desconociendo la conducta negligente de la empresa operadora, tienen una línea registrada de manera inválida.

Desventajas

- No brinda incentivos para que las empresas operadoras cumplan con realizar el registro y seguimiento adecuado de las contrataciones, por lo que se afecta su trazabilidad.
- Los delincuentes van a poder seguir utilizando líneas móviles que no tienen el registro de los asesores que han intervenido en la contratación.

6.1.2. Alternativa 2: Establecer los requisitos esenciales de contratación y la baja del servicio de las líneas móviles que no cumplan con dichos requisitos

Se establece que no se cumplen los requisitos esenciales en la contratación del servicio público móvil, cuando:

- La contratación y adquisición de Sim Card no se realice en: (i) centros de atención, (ii) la dirección específica del punto de venta previamente reportado al OSIPTEL, (iii) el

²⁰ Allan Randolph Brewer-Carías (2003). [El régimen constitucional de los servicios públicos. En VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA. Caracas, 19-49](http://allanbrewercarias.com/biblioteca-virtual/%C2%93el-regimen-constitucional-de-los-servicios-publicos%C2%94/). Recuperado a partir de:

<http://allanbrewercarias.com/biblioteca-virtual/%C2%93el-regimen-constitucional-de-los-servicios-publicos%C2%94/>



canal telefónico, (iv) forma virtual, (v) la dirección indicada por el solicitante del servicio, o (vi) excepcionalmente en ferias itinerantes, aplicando las disposiciones establecidas en el numeral 2.8 del Anexo 5.

- No se valide la identidad de la persona natural, nacional o extranjera, que interviene en la contratación por parte de la empresa operadora, únicamente a través de la identificación biométrica conforme a la normativa vigente, previo a la validación de la identidad del solicitante en cada contratación, salvo para las contrataciones mediante auto-activación.
- No se valide la identidad del solicitante del servicio, a través de la identificación biométrica, la cual debe ser contrastada con la base de datos del RENIEC o MIGRACIONES según sea el caso, o mediante el procedimiento establecido en el numeral 3.4 del Anexo 5.

Adicionalmente, se está incorporando un procedimiento de suspensión y baja del servicio en caso no cumpla con los requisitos esenciales para el perfeccionamiento del contrato, el cual incluye las siguientes obligaciones:

- Verificación diaria del cumplimiento de los referidos requisitos esenciales y baja de las líneas que incumplan con esos requisitos (salvo en casos de excepción de verificación biométrica, en cuyo caso la verificación se realiza en 3 días hábiles).
- Envío de mensaje de texto informando sobre la necesidad de regularización.
- Regularización siguiendo las reglas establecidas para la contratación.

Finalmente, también se establece la obligación de reportar la información de contratación y activación del servicio a través del RENTESEG; así como, la prohibición de que los asesores de las empresas operadoras intervengan en la auto-activación.

Ventajas:

- Se evita que se usen líneas móviles en los que, para su contratación, no se han cumplido con la verificación biométrica y otras obligaciones establecidas para una correcta identificación del solicitante y el personal relacionado con la contratación.
- Se incentiva a las empresas operadoras a registrar adecuadamente todas las contrataciones realizadas, a fin de que la información reportada pueda ser trazable.

Desventajas

- Los abonados que contrataron el servicio y desconocen que la empresa operadora no ha cumplido con las reglas establecidas para la contratación, se les suspenderá el servicio y tendrían que regularizar la contratación siguiendo el mismo proceso.

6.2. Análisis Costo Beneficio

En esta sección se realiza la evaluación de la alternativa 2 mediante un análisis Costo-Beneficio, con el objetivo de cuantificar si esta propuesta genera una mejora en los niveles de bienestar en comparación con la alternativa al escenario base.

6.2.1. Estimación de los beneficios

Para la estimación de los beneficios incrementales de la alternativa 2 se ha asumido los siguientes supuestos:

- La afectación de los registros fraudulentos es el uso delictivo de esas líneas.



- Se está asumiendo una pérdida de S/ 100 mensuales por extorsión²¹, un total de 6 meses de extorsión y 2 víctimas por registro. En el escenario contra-factual, la línea con registro inconsistente solo podría ser utilizada para extorsiones por un período máximo de un mes.
- Cálculo de la cantidad de registros fraudulentos.
- En el Anexo N° 1 se presenta la forma de cálculo de la cantidad de registros fraudulentos a partir de la cantidad de registros inconsistentes en el nombre del abonado.

Considerando estos supuestos, se han obtenido los siguientes resultados:

CUADRO N° 5: BENEFICIOS ESTIMADOS DE LA ALTERNATIVA 2

		2023	2024	2025	2026	2027
Registros fraudulentos	Escenario base	20 802	17 838	17 837	17 837	17 838
	Alternativa 2	19 477	11 907	9 130	7 407	6 233
Afectación a valor presente	Escenario base	26 383 737	23 173 405	23 686 593	24 165 772	24 656 442
	Alternativa 2	4 117 137	2 578 011	2 020 757	1 672 604	1 435 853
Beneficio incremental		22 266 599	20 595 394	21 665 836	22 493 168	23 220 589

Nota: Se aplica la tasa de descuento del MEF de 8,5%.

Elaboración: OSIPTEL.

Finalmente, considerando la tasa de descuento del MEF de 8,5%, el valor presente de todo el flujo de beneficio es de S/ 94 018 151 en un horizonte de 5 años.

6.2.2. Estimación de los costos

La implementación de la alternativa 2 podría generar los siguientes costos:

- Costo del envío de SMS y correo electrónico a los abonados para regularizar el registro
- Costo para los usuarios de tiempo de espera para regularizar de forma presencial
- Costo para los usuarios de rectificar el registro inconsistente
- Costo para las empresas de verificar los datos en la entidad pública
- Costo para los usuarios al no contar con servicio por un máximo de 15 días²²
- Costo para los concesionarios móviles por la baja del servicio público móvil
- Costo de implementación de un sistema de reportería

En el siguiente cuadro se presentan los supuestos y parámetros utilizados para el cálculo de estos costos, así como los resultados obtenidos.

CUADRO N° 6: COSTOS ESTIMADOS DE LA ALTERNATIVA 2 A VALOR PRESENTE

	Supuestos	Valor actual
C1. Costo del envío de SMS y correo electrónico a los abonados para regularizar el registro	-Se aplica sobre la cantidad de registros fraudulentos.	318

²¹ Se considera la afectación promedio de fraude para usuarios que no denuncian. Obtenida del Informe N° 00043-DAPU/2022. (Cuadro N°68). Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/bd5lxazn/informe043-dapu-2022.pdf>

²² Plazo estimado para recuperar el acceso al servicio a través de la regularización o contratación de un nuevo servicio.



	- Valor del SMS es USD 0.00051 ²³ . - Los cálculos se realizan sobre la base de 3 envíos por abonado	
C2. Costo para los usuarios de regularizar de forma presencial	- Se aplica sobre la cantidad de registros fraudulentos. - El tiempo que le toma a un usuario para regularizar sus datos es de 1 hora. ²⁴ - El costo por hora en el Perú, según el MEF, es S/ 2,04 al 2021. ²⁵	17 795
C3. Costo para los usuarios de regularizar el registro inconsistente	- Se aplica sobre la cantidad de usuarios que van a regularizar. - Se asume que esta cantidad es el 10% de total de registros fraudulentos - El costo de rectificar datos es S/ 35 ²⁶	184 718
C4. Costo para las empresas de verificar los datos en la entidad	- Se aplica sobre la cantidad de usuarios que van regularizar. - Se asume que esta cantidad es el 10% de total de registros fraudulentos - El costo de verificación de datos es S/ 1.60 ²⁷	16 888
C5. Costo para los usuarios al no contar con el servicio por un período máximo de 15 días	- Se aplica sobre la cantidad de usuarios que van regularizar. - Se asume que esta cantidad es el 10% de total de registros fraudulentos. - Se asume 15 días sin servicio. - Se valoriza con el ARPU mensual móvil (S/17.45) ²⁸	46 047
C6. Costo para los concesionarios móviles por la baja del servicio móvil	- Usuarios que no contratarán un servicio inmediatamente (60%). - Se valoriza con el ARPU mensual móvil (S/17.45) ²⁹ - Se considera 6 meses de renta por la baja de servicio - Se considera el precio promedio de equipo móvil (S/ 1 660)	55 880 797
C7. Costo de reportería	- Se estima el costo de reportería en base a la inversión para la implementación de un Sistema. - Se emplea un factor de re-escalamiento de 5, debido a que se expande el ámbito de aplicación a las altas. - El factor también considera un mayor flujo de información debido al incremento de campos de información.	1 900 000
COSTO TOTAL		58 046 564

Nota: Se aplica la tasa de descuento del MEF de 8,5%.

Elaboración: OSIPTEL.

6.2.3. Ratio Beneficio-Costo

Los beneficios y costos que finalmente fueron estimados no son todos los que un paquete de medidas puede generar, pero constituyen una aproximación razonable a ellos, en la medida que no solamente existen costos sin estimar, sino que también una serie de beneficios vinculados a las medidas propuestas.

En virtud a ello, se ha planteado el análisis beneficio-costo con la información disponible, donde se debe considerar que un ratio mayor a 1 indicaría que las medidas son costo-

²³ Parámetro obtenido del Anexo N°4 del Informe N°043-DAPU/2022 (Costo de mensaje de texto). Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/bd5lxazn/informe043-dapu-2022.pdf>

²⁴ Se considera el tiempo de regularización del servicio es similar a la actualización de DNI para mayores de 14 en Argentina. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/servicio/dni-actualizacion-de-mayor-de-14-anos>

²⁵ Parámetro obtenido del Anexo N°4 del Informe N°043-DAPU/2022 (Costo por hora del Ministerio de Economía y Finanzas). Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/bd5lxazn/informe043-dapu-2022.pdf>

²⁶ Costo de rectificar datos en RENIEC, considerando el DNIe. Disponible en: <https://www.gob.pe/230-modificar-datos-del-dni-rectificar-nombres-apellidos-y-otros>

²⁷ Se considera el nivel 3 de verificación mediante plataforma web. Disponible en: <https://www.gob.pe/13545-solicitar-acceso-al-servicio-de-verificacion-de-identidad-de-personas-en-reniec-acceder-a-servicio-de-consultas-en-linea-via-internet>

²⁸ Obtenido del Portal PUNKU (ARPU por Servicio Móvil 2021). Disponible en: <https://punku.osiptel.gob.pe/FrmLogin.aspx>

²⁹ Obtenido del Portal PUNKU (ARPU por Servicio Móvil 2021). Disponible en: <https://punku.osiptel.gob.pe/FrmLogin.aspx>



efectivas (beneficios mayores a los costos) y brindan un aporte favorable al bienestar social, mientras que un valor menor a 1 denota que los costos son mayores que los beneficios.

Para ello, se calculó el valor presente de los costos y beneficios³⁰, resultando que los costos ascenderían a S/ 58 046 564 y los beneficios a S/ 94 018 151, resultando un ratio beneficio-costo de 1.62. Considerando estos resultados, se puede afirmar que es socialmente recomendable implementar la alternativa 2.

6.3. Análisis Multicriterio

El análisis multicriterio (AMC) permite identificar la mejor alternativa a partir de la evaluación de criterios o atributos. La influencia de cada criterio en la evaluación final o global se realiza asignando ponderadores o pesos que reflejan su importancia para los agentes de mercado. Cabe señalar que los criterios son las características respecto de las cuales se calificará a las alternativas disponibles, y los ponderadores son los pesos o importancia relativa que se le otorgará a cada atributo.

Una vez definidos los atributos y las ponderaciones, se procede a calificar a las alternativas en cada uno de estos criterios con un puntaje ordinal.

Posteriormente, se realiza la suma ponderada de calificaciones y se obtiene un total para cada alternativa, siendo la alternativa elegida la de mayor puntaje ponderado. La suma ponderada se representa matemáticamente de la siguiente manera:

$$MAX [Si = w_1s_{i1} + w_2s_{i2} + w_3s_{i3} + \dots + w_ns_{in}] \text{ con } \sum w_j = 1 \quad (1)$$

Donde w_1, \dots, w_n representan las ponderaciones para cada atributo y s_{i1}, \dots, s_{in} , representan las calificaciones (puntajes) otorgadas, a la alternativa i , en cada uno de los atributos, desde el criterio 1 hasta el criterio n .

6.3.1. Atributos de evaluación

Para esta propuesta normativa, se propone la evaluación de los siguientes criterios o atributos:

- Atributo 1: Facilidad de implementación para las empresas operadoras
- Atributo 2: Facilidad de implementación para los usuarios
- Atributo 3: Reducción del riesgo
- Atributo 4: Trazabilidad de las contrataciones

La calificación de cada uno de estos atributos se realiza en una escala del 0 al 1, pero posteriormente se realiza un cambio de escala mediante la siguiente fórmula:

$$I_{AMC\ i} = \frac{I_{\text{Atributo } i} - 0.5}{0.5} \quad (2)$$

En relación con los ponderadores de los atributos, se ha considerado pertinente otorgar el mismo peso a los atributos 1 y 2, (17%), y el mismo peso a los atributos 3 y 4 (33%). En ese sentido, siendo que la facilidad de implementación corresponde a un solo atributo, solo que desagregado por el agente que incurriría en el costo, se aplicaría la siguiente ponderación:

³⁰ Se consideró una tasa social de descuento de 8,5%.



CUADRO N° 7 PONDERACIÓN DE LOS CRITERIOS

criterio	Ponderación
Facilidad de implementación por parte de las empresas	17%
Facilidad de implementación por parte de los usuarios	17%
Manejo del riesgo	33%
Trazabilidad para el usuario	33%

Elaboración: OSIPTEL.

6.3.2. Análisis Multicriterio (AMC)

• Atributo 1: Facilidad de implementación para las empresas operadoras

En relación con este atributo, se debe señalar que la Alternativa 1 (situación inicial) no implica ningún tipo de implementación, por lo que tiene la máxima calificación (1.0). Por otra parte, en el caso de la Alternativa 2, la propuesta normativa supone costos de implementación para las empresas operadoras, dado que se está estableciendo obligaciones de reporte de información, envío de mensaje de texto advirtiendo de la baja y regulación de las contrataciones.

Cabe señalar que, propiamente lo más complejo de desarrollar es la reportería de las contrataciones y la verificación diaria; no obstante, ello no implica el desarrollo de una nueva infraestructura de datos, sino solamente generar nuevos reportes de información. En ese sentido, el nivel de dificultad se debería calificar en 0.4 en una escala del 0 al 1. En el cuadro siguiente se reporta la calificación obtenida por cada alternativa en este atributo.

CUADRO N° 8: CALIFICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS EN EL ATRIBUTO 1: FACILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS EMPRESAS OPERADORAS

Alternativa	Calificación del 0 al 1	Calificación en AMC
Alternativa 1	1.00	1.00
Alternativa 2	0.40	-0.20

Elaboración: OSIPTEL.

• Atributo 2: Facilidad de implementación para los usuarios

De igual manera a la calificación del criterio anterior, la Alternativa 1 (situación inicial) no implica ningún tipo de implementación por parte de los usuarios, por lo que tiene la máxima calificación (1.0). En cambio, en el caso de la Alternativa 2, los usuarios podrían ser víctimas de la negligencia de la empresa operadora, y sin saberlo su contrato podría resultar inválido debido al incumplimiento de las disposiciones establecidas por la Norma de Condiciones de Uso. En ese contexto, los usuarios tendrían que realizar un nuevo proceso de contratación, lo cual supondría costos en tiempo de espera.

En ese sentido, los usuarios enfrentarían dificultades para adaptarse a esta propuesta normativa; sin embargo, tampoco se debería asumir que iniciar un nuevo proceso de contratación sea algo muy difícil para los usuarios, dado que en la actualidad existen muchas facilidades para ese trámite. Es decir, realizar una nueva contratación no es algo que no se puede hacer en el corto plazo, aunque con un moderado grado de dificultad, por lo que se considera que, en una escala del 0 al 1, la alternativa 2 debería calificarse con 0.50. En el cuadro siguiente se aprecian las calificaciones obtenidas en el atributo 2.



CUADRO N° 9: CALIFICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS EN EL ATRIBUTO 2: FACILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS USUARIOS

Alternativa	Calificación del 0 al 1	Calificación en AMC
Alternativa 1	1.00	1.00
Alternativa 2	0.50	0.00

Elaboración: OSIPTEL.

• Atributo 3: Manejo del riesgo

En relación con este atributo, se debe señalar que esta propuesta normativa se motiva en la evidente negligencia de las empresas operadoras, las cuales incumplen con la obligación de realizar la verificación biométrica del solicitante y del personal que participa de la contratación, lo cual genera que se sigan identificando en el registro de contrataciones, casos en los que no es posible determinar quién ha realizado la venta o contratación. Cabe señalar, que es muy importante cumplir con las reglas definidas en el Anexo 5 de la Norma de Condiciones de Uso, dado que estas han sido diseñadas para mitigar diversos riesgos para los usuarios:

- Uso de la línea móvil con fines delictivos.
- El usuario puede terminar con deudas por líneas móviles que no usa y desconoce.
- Pueden usar la línea móvil para hacer trámites en nombre del usuario.
- El estafador puede ingresar a las cuentas bancarias del usuario y hacerse del dinero.

De esta manera, se ha calificado que todos los escenarios de riesgo que están bajo análisis tienen un nivel de impacto muy alto, ello debido a que las víctimas sufren considerables pérdidas cuando pierden el control de su línea móvil (en promedio S/10065). Incluso en los casos en los que solo ha habido una contratación no solicitada, el impacto es considerable para los usuarios, dado que podrían adquirir deudas por el consumo de líneas que erróneamente están a su nombre.

Cabe señalar que, el ingreso neto promedio anual de los hogares en el 2020 fue de S/31 04631, y su ingreso promedio mensual es de S/2 587. En ese sentido, considerando que se tienen 3 grupos de víctimas:

- Las reportadas al OSIPTEL: Su pérdida promedio es de S/ 10 065, es decir 3.89 veces su ingreso mensual.
- Las reportadas a las empresas operadoras: Su pérdida promedio es de S/ 7113, es decir 2.75 veces su ingreso mensual.
- Los afectados en el bono de S/ 600: Las familias más pobres tienen un ingreso mensual de S/ 345³², por lo que la pérdida del bono significó 2.6 veces su ingreso mensual.

Por lo tanto, se considera que toda pérdida económica que sea igual al ingreso mensual debería ser catalogado como “Alto”, pero si llega por encima del ingreso mensual, entonces debe ser catalogado como “Muy Alto”. Las otras categorías de calificación (Bajo y Moderado) son apropiados para pérdidas menores al ingreso mensual del hogar.

Por lo tanto, dado que el riesgo es alto, se considera que la Alternativa 1 tiene una calificación de 0.2 en una escala de 0 al 1. En el caso de la Alternativa 2, el riesgo debería ser muy bajo, dado que las empresas operadoras tendrán incentivos para cumplir con la

³¹ Estimado a partir de la ENAHO 2020

³² A partir de la ENAHO 2020. El ingreso anual de este segmento es S/ 4142.



normativa vigente, a menos que quieran perder a los usuarios. En ese sentido, en una escala del 0 al 1, la segunda alternativa tendría una calificación de 0.60. En el cuadro siguiente se presentan las calificaciones de ambas alternativas.

**CUADRO N° 10:
CALIFICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS EN EL ATRIBUTO 3: MANEJO DEL RIESGO**

Alternativa	Nivel de riesgo normalizado	Calificación del 0 al 1	Calificación en AMC
Alternativa 1	0.80	0.20	-0.60
Alternativa 2	0.40	0.60	0.20

Elaboración: OSIPTEL.

• **Atributo 4: Trazabilidad del proceso de contratación**

Con el marco normativo vigente la trazabilidad de los procesos de contratación teóricamente ha mejorado; sin embargo, en la práctica, las empresas operadoras han sido negligentes en el cumplimiento de las reglas definidas en la Norma de Condiciones de Uso. En ese sentido, se considera que la alternativa 1 tiene una calificación de 0.45 en la escala del 0 al 1, debido a que las empresas operadoras no tienen incentivos para realizar la contratación de los servicios con la verificación biométrica del solicitante y los vendedores.

Por otra parte, respecto a la alternativa 2, se considera que el establecimiento de los requisitos esenciales de contratación y la baja de las líneas móviles que no cumplan con dichos requisitos será un factor decisivo para que las empresas operadoras cumplan con todas las disposiciones aprobadas por el OSIPTEL, dado que sería muy dañino para su imagen como empresa operadora cuyos usuarios sufran la baja de la línea. Por ello, se califica a la alternativa con 0.8 en una escala del 0 al 1. En el cuadro siguiente se reportan los resultados obtenidos por cada alternativa en relación con el atributo 4.

**CUADRO N° 11
CALIFICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS EN EL ATRIBUTO 4: TRAZABILIDAD**

Alternativa	Calificación del 0 al 1	Calificación en AMC
Alternativa 1	0.45	-0.10
Alternativa 2	0.80	0.60

Elaboración: OSIPTEL.

6.3.3. Resultado del Análisis Multicriterio (AMC)

En el AMC que se ha implementado para evaluar a las alternativas 1 y 2 se ha incluido 4 atributos: facilidad en la implementación por las empresas operadoras, facilidad de implementación para el usuario, manejo de riesgo y trazabilidad. En 2 de estos atributos, la alternativa 2 ha resultado mejor que la alternativa 1, como se puede apreciar en el cuadro N° 12 mientras que la alternativa 1 ha resultado mejor en la facilidad de implementación para los usuarios y la facilidad para implementar de las empresas.

Los atributos elegidos y los pesos otorgados garantizan que esta AMC evalúe de manera equilibrada los diversos aspectos que el mercado y los usuarios valoran. En tal sentido, los resultados obtenidos permiten identificar la alternativa más recomendable o la que va a generar un mayor impacto en el bienestar social.



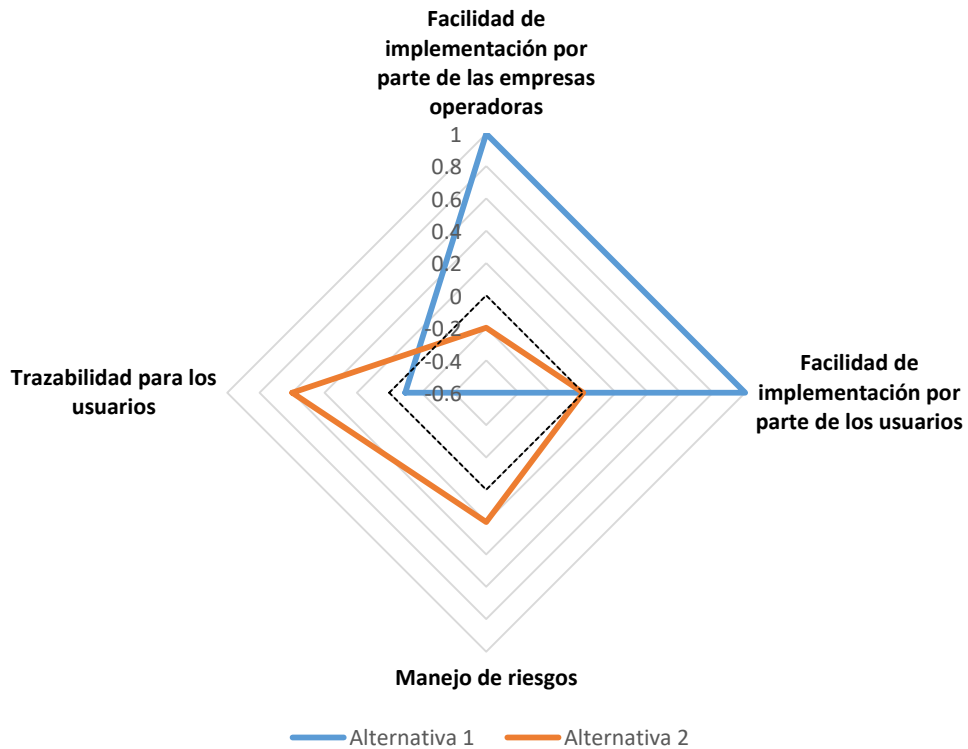
Por lo tanto, en atención a los resultados obtenidos en este AMC, se recomienda la implementación de la alternativa 2, dado que ha obtenido un puntaje de 0.23, superior a lo obtenido por la alternativa 1 (0.11).

**CUADRO N° 12
RESULTADO DEL ANÁLISIS MULTICRITERIO**

Atributo	Alternativa 1	Alternativa 2	Ponderación
Facilidad de implementación por parte de las empresas operadoras	1.00	-0.20	17%
Facilidad de implementación por parte de los usuarios	1.00	0.00	17%
Manejo de riesgos	-0.60	0.20	33%
Trazabilidad para los usuarios	-0.10	0.60	33%
Calificación Final	0.11	0.23	

Elaboración: OSIPTEL.

GRÁFICO N° 8 RESULTADOS DEL ANÁLISIS MULTICRITERIO



Elaboración: OSIPTEL.



6.4. Razonabilidad y proporcionalidad

Finalmente, a manera de síntesis, en esta sección se retoman los argumentos y evidencias presentados a lo largo de todo el informe, a fin de demostrar que las medidas propuestas por el OSIPTEL cumplen con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

6.4.1. Justificación de la intervención

Sobre la justificación de la intervención, la regulación es razonable en la medida que existen fallas de mercado tales como asimetrías de información que estarían generando una afectación al interés público: el registro de información inconsistente o errónea durante el proceso de contratación del servicio público móvil; lo que generaría un alto riesgo de que las líneas irregularmente activadas sean utilizadas para cometer delitos. Cabe mencionar que, la protección de los referidos intereses públicos, impactan en otros bienes jurídicos tutelados como el de seguridad ciudadana.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 37 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338 (aprobado por Decreto Supremo N° 007-2019-IN), las empresas operadoras son responsables de todo el proceso de contratación del servicio público móvil que provean, por lo que deberían hacer un mayor esfuerzo por adoptar medidas efectivas y supervisar a sus vendedores, asesores y comercializadores, a fin de poder garantizar la debida seguridad a sus usuarios.

Bajo este contexto normativo, se desprende que el OSIPTEL tiene una función tuitiva con relación a los derechos de los usuarios y abonados del servicio público de telecomunicaciones, a efectos de resguardar que sus contrataciones se enmarquen en un ámbito de seguridad. Asimismo, dicha función tuitiva se extiende para aquellas transacciones o solicitudes que involucren la prestación del servicio público.

6.4.2. Proporcionalidad de la medida

La proporcionalidad de las medidas propuestas ha sido evaluada a partir de un análisis costo beneficio, a través del cual se han cuantificado los costos y beneficios de este proyecto normativo. Según los resultados obtenidos, se ha encontrado que a través de esta norma se generan un beneficio de S/ 94, 018 151, mientras que los costos que se generarían serían S/ 58, 046 564. De esta manera, este proyecto normativo ha obtenido un ratio beneficio-costo de 1.62, lo cual significa que los beneficios son mayores que los costos, por lo que se recomienda su aprobación.

De manera complementaria se ha desarrollado un análisis multicriterio (AMC), a través del cual se busca evaluar beneficios y costos que no se puede cuantificar. En este AMC se ha evaluado los siguientes atributos o criterios: (i) facilidad en la implementación por las empresas operadoras, (ii) facilidad de implementación para el usuario, (iii) manejo de riesgo y (iv) trazabilidad.

A partir de este análisis se encontró que la alternativa 1 era mejor en el primero y segundo criterio (facilidad para implementación de las empresas y facilidad de implementación para el usuario), ello debido a que la alternativa 2 supone la baja de las líneas que no cumplieron con los requisitos esenciales de contratación. Finalmente, se ha encontrado que la alternativa 2 es superior en los atributos 3 y 4, debido a que contribuye positivamente en disminuir el riesgo de suplantaciones en los procesos de contratación y mejora la trazabilidad y seguridad en la realización del trámite. La alternativa 1 obtiene una calificación de 0.11 y la alternativa 2 (proyecto normativo) obtiene una calificación de 0.23. En atención a lo anterior, se reitera la recomendación de aprobar este proyecto normativo.



6.4.3. Existencia de otras medidas menos gravosas

En relación con la existencia de medidas menos gravosas para la reducción de inconsistencias o errores en el registro de abonados, se debe señalar que no se puede optar por la autorregulación, debido a que no resulta aceptable que en el registro de abonados del servicio público móvil existan titulares no identificables. Asimismo, se debe considerar que los vendedores y asesores que ejecutan los procesos de contratación sin cumplir con el marco normativo vigente, probablemente no sean solamente negligentes, sino que también tienen una motivación delictiva, tal como activar líneas para el uso de extorsiones. En ese sentido, dada la gravedad del problema, lo más recomendable es que las líneas que no cumplieron los requisitos esenciales de contratación sean directamente desactivadas.

7. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA

7.1. Propuesta normativa

En virtud de lo indicado en el numeral 5.4 del presente informe, esto es, las funciones normativamente otorgadas al Osiptel así como la naturaleza de los contratos suscritos entre las empresas operadoras prestadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones y sus abonados, resulta claro que este Organismo Regulador tiene atribuciones legales que le permiten establecer requisitos esenciales para el perfeccionamiento de contratos del servicio público de telefonía móvil, los cuales deben resultar racionales y proporcionales al ordenamiento jurídico y, lógicamente, a los fines de orden público que se busca salvaguardar.

En este punto, no se debe perder de vista que lo que se busca es la tutela de la seguridad ciudadana, que es un tema de interés general y, lo que su vulneración puede provocar tanto a nivel de los administrados (vg. riesgos a la integridad e incluso a la vida), como en las empresas operadoras (vg. pérdida de ingresos).

Así, la propuesta normativa planteada por el Osiptel se encuentra alineada a la normativa vigente y a lo desarrollado por el Tribunal Constitucional, por cuanto este organismo puede -a través de normas reglamentarias como la propuesta, emitida en el marco de la Ley 27332 y el Decreto Legislativo N° 1338- establecer requisitos para el perfeccionamiento del contrato de abonado; siendo que, incluso, puede disponer la baja del servicio en caso se generen contratos sin considerarlos.

En ese sentido, no debe dejar de mencionarse la Ley N° 31839 la cual elevó a rango de Ley la prohibición de comercialización y contratación de los servicios públicos móviles de forma ambulatoria o en la vía pública, y la verificación biométrica del vendedor o persona natural que intervenga directamente en la contratación del servicio, así como de la persona que adquiere el servicio en calidad de contratante, toda vez que dada la problemática presentada era necesario establecer requisitos mínimos para la contratación de un servicio público móvil.

En virtud de lo mencionado, con la propuesta normativa para implementar la Norma de Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, al establecer el carácter de esenciales a las obligaciones establecidas a las empresas operadoras para la contratación de los servicios públicos móviles, se tiene como objetivo minimizar o anular los problemas generados en la contratación del servicio público móvil, así como garantizar la trazabilidad y seguridad de las contrataciones.



Ahora bien, para los casos en los cuales se verifique el incumplimiento de estos requisitos, las empresas operadoras deben seguir el procedimiento para dar de baja el servicio público móvil, el cual consta de un periodo para la subsanación.

Asimismo, se ha señalado que la carga de la prueba sobre *el cumplimiento de los requisitos esenciales recae en la empresa operadora que realiza la contratación del servicio público móvil*, para lo cual se han establecido medios probatorios mínimos que serían evaluados por el Osiptel.

Teniendo en cuenta lo señalado, se propone el siguiente texto normativo:

Artículo Primero. - Incorporar los artículos 18-A, 75 y 76 a la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 172-2022-CD/OSIPTEL, conforme al siguiente texto:

“Artículo 18-A.- Requisitos esenciales para la contratación de los servicios públicos móviles

Para el caso específico del servicio público móvil, son requisitos esenciales para su contratación:

1. Realizar la contratación y adquisición de SIM card en: (i) centros de atención, (ii) la dirección específica del punto de venta previamente reportado al OSIPTEL, (iii) el canal telefónico, (iv) forma virtual, (v) la dirección indicada por el solicitante del servicio (modalidad delivery), o (vi) excepcionalmente ferias itinerantes; aplicando las disposiciones establecidas en el numeral 2.8 del Anexo 5.
2. Validar la identidad de la persona natural, nacional o extranjera, que interviene en la contratación por parte de la empresa operadora, únicamente a través de la identificación biométrica, conforme a la normativa vigente, previo a la validación de la identidad del solicitante en cada contratación, salvo en las contrataciones realizadas a través del mecanismo de contratación por auto-activación.
3. Validar la identidad del solicitante del servicio, a través de la identificación biométrica, para cada contratación, conforme a la normativa vigente; o mediante el procedimiento establecido en el numeral 3.4 del Anexo 5, cuando corresponda.

El contrato de los servicios públicos móviles se perfecciona con el cumplimiento de todos los requisitos esenciales.”

“Artículo 75.- Consecuencias ante el incumplimiento de los requisitos esenciales de la contratación del servicio público móvil

La empresa operadora, según corresponda, debe dar de baja o deshabilitar el servicio público móvil cuya contratación no cumple con alguno de los requisitos esenciales establecidos en el artículo 18-A, no cuenta con el sustento respectivo y/o no acredite su cumplimiento.”



“Artículo 76.- Procedimiento ante el incumplimiento de los requisitos esenciales de la contratación del servicio público móvil

La baja o deshabilitación del servicio público móvil cuya contratación no cumple con alguno de los requisitos esenciales establecidos se realiza conforme al siguiente procedimiento:

1. *De forma diaria, la empresa operadora verifica el sustento sobre el cumplimiento de los requisitos esenciales de la contratación de todos los servicios públicos móviles contratados en el día calendario inmediato anterior.*
2. *En el mismo día de la verificación, la empresa operadora remite un mensaje de texto a cada servicio público móvil que no cuente con dicho sustento válido, así como un correo electrónico a la dirección registrada por el abonado, de ser el caso.*

El mensaje debe contener como mínimo, información relativa a:
(a) el número telefónico o de abonado del servicio observado,
(b) la indicación que se incumplió uno o más requisitos esenciales de la contratación, (c) la necesidad de regularizar la titularidad del servicio, (d) los canales establecidos para la regularización, y (e) el plazo para realizar dicha regularización y que, en caso no se efectúe la regularización correspondiente, se procederá a dar de baja el servicio. El Osiptel brinda conformidad sobre el modelo de mensaje a enviar.

La empresa operadora, de manera adicional, puede remitir dicho mensaje por otro servicio de mensajería.

3. *En caso la identidad del solicitante del servicio se haya validado según el procedimiento de excepción a la verificación biométrica previsto en el numeral 3.4 del Anexo 5, el plazo máximo para la verificación del sustento del cumplimiento de requisitos esenciales de la contratación y envío de mensaje de texto a los servicios públicos móviles observados es de tres (3) días hábiles contados a partir del día hábil siguiente de efectuada la contratación.*
4. *Transcurrido cinco (5) días hábiles desde el envío del referido mensaje de texto y siempre que no se haya regularizado la contratación, la empresa operadora suspende el servicio público móvil observado, incluyendo el tráfico de voz, datos y mensajes de texto, entrante y saliente, por un plazo de siete (7) días hábiles. Durante el periodo de suspensión se debe permitir el acceso a los números de emergencia y servicio de atención de la empresa operadora.*
5. *Vencido el plazo de suspensión indicado en el numeral anterior y de no haberse efectuado la regularización respectiva, la empresa operadora ejecuta la baja del servicio en el día calendario siguiente; salvo se trate de una portabilidad*



numérica, en cuyo caso deshabilita el servicio siguiendo el procedimiento de retorno a la empresa operadora cedente, conforme a las disposiciones previstas en el Reglamento de Portabilidad Numérica para el reclamo por falta de consentimiento del abonado.

La regularización de la contratación del servicio requiere se siga el procedimiento y las disposiciones establecidas en la presente norma para la contratación de un servicio público móvil, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 18-A y solo se puede realizar previo a la baja del servicio.

De ser necesario, se suscribe un nuevo contrato de servicio, manteniendo las condiciones inicialmente contratadas u otras más beneficiosas, en caso no sea posible lo anterior; salvo que la empresa operadora cuente con el respectivo contrato de servicio celebrado con el abonado que solicita la regularización.

La empresa operadora debe remitir el respectivo reporte de regularizaciones al RENTESEG según la forma y periodicidad indicados en el instructivo técnico para el cumplimiento de las Normas Complementarias del RENTESEG y el Anexo 6.

Estas reglas no resultan aplicables para las contrataciones suscritas en el marco de convocatorias o negociaciones de carácter público o privado en las cuales la oferta ha sido diseñada de manera específica, así como a las personas jurídicas con más de diez (10) servicios móviles contratados, en cuyo caso la empresa operadora procede a la baja del servicio por incumplimiento de los requisitos esenciales a solicitud de quien figura como titular del servicio, siguiendo el procedimiento de reclamo respectivo.”

Artículo Segundo. – Incluir los numerales 5 y 6 al Anexo 6 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 172-2022-CD/OSIPTEL, de acuerdo con el siguiente texto:

**“ANEXO 6
OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LA EMPRESA
OPERADORA
(...)”**

**5. SOBRE EL ENVÍO DE INFORMACIÓN DE LAS
CONTRATACIONES DEL SERVICIO PÚBLICO MÓVIL**

La empresa operadora del servicio público móvil debe remitir al Osiptel en forma diaria, a través del RENTESEG, la información de cada contratación realizada, según el siguiente detalle y de acuerdo con el formato comunicado por el Osiptel:

- i. Fecha y hora de la verificación biométrica exitosa del abonado por cada contratación del servicio, según corresponda.



- ii. *Id de transacción de RENIEC o la Superintendencia Nacional de Migraciones, según sea el caso, de la validación biométrica exitosa del abonado.*
- iii. *Tipo de excepción de verificación biométrica del abonado, de ser el caso.*
- iv. *Fecha de emisión del documento legal de identidad del abonado exceptuado de verificación biométrica.*
- v. *Nombres y apellidos del personal de la empresa operadora que interviene en la contratación del servicio, según el numeral 2.8 del Anexo 5 de la presente norma.*
- vi. *Tipo y número de documento de identidad del personal de la empresa operadora que interviene en la contratación.*
- vii. *Código del personal de la empresa operadora que interviene en la contratación, según el numeral 2.8 del Anexo 5 de la presente norma.*
- viii. *Fecha y hora de verificación biométrica exitosa del personal de la empresa operadora que interviene en la contratación del servicio.*
- ix. *Id de transacción de la validación biométrica exitosa del personal que interviene en la contratación del servicio por parte de la empresa operadora.*
- x. *Canal de contratación: Centro de atención, punto de venta, telefónico, virtual, delivery o feria itinerante.*
- xi. *Código del centro de atención, código del punto de venta, dirección indicada por el solicitante o código del establecimiento que comercializó el SIM card autoactivado, según el canal de contratación empleado.*
- xii. *Coordenadas geográficas del lugar en el cual se efectuó la contratación según la información obtenida del equipo empleado por el personal de la empresa operadora para la contratación.*
- xiii. *Fecha y hora de suspensión, según corresponda.*
- xiv. *Fecha y hora de baja, según corresponda.*
- xv. *Tipo(s) de requisito(s) esencial(es) omitido(s), según corresponda a la baja ejecutada.*

6. CARGA DE LA PRUEBA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESENCIALES PARA LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MÓVILES

La carga de la prueba sobre el cumplimiento de los requisitos esenciales recae en la empresa operadora que realiza la contratación del servicio público móvil, para lo cual debe remitir a solicitud del Osiptel, como mínimo, lo siguiente:

- (i) *Respecto de la contratación y adquisición de SIM card en lugares autorizados: registros a nivel de sistemas de las coordenadas geográficas del lugar en el cual se realizó la contratación, según la información obtenida del equipo empleado por el personal de la empresa operadora al momento de la contratación; salvo se trate de una contratación por autoactivación, en cuyo caso se consideran los registros a nivel de sistemas que acrediten el uso de dicho canal.*
- (ii) *Respecto de la validación de identidad de la persona natural, nacional o extranjera, que interviene en la contratación por parte de*



la empresa operadora: registro a nivel de sistemas de la verificación biométrica exitosa de dicho personal.

- (iii) *Respecto de la validación de identidad del solicitante del servicio: registro a nivel de sistemas de la verificación biométrica exitosa del solicitante del servicio y en los casos de excepción a la verificación biométrica, copia del documento legal de identidad presentado por el solicitante para la contratación, así como, la declaración jurada que corresponda.”*

Artículo Tercero. – *Modificar el numeral 1.2. del Anexo 5 y el Anexo 9 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 172-2022-CD/OSIPTEL, de acuerdo con el siguiente texto:*

“ANEXO 5

1.2. Mecanismos de contratación

Los mecanismos de contratación son los siguientes:

i. Cualquier documento escrito:

La contratación del servicio de arrendamiento de circuitos y los contratos de servicio sujetos a plazo forzoso solo pueden ser celebrados empleando este mecanismo.

ii. Grabación de audio o video:

Este mecanismo no puede ser utilizado para la contratación de altas nuevas, con excepción de: (a) aquellos casos en los que se valide la identidad del abonado a través de la contraseña única a la que hace referencia el punto 3.3, y (b) los casos previstos en el punto 4, siempre que el OSIPTEL hubiera aprobado el mecanismo de verificación de identidad respectivo.

La grabación de audio o video debe comprender el íntegro de la comunicación entre el solicitante del servicio o el abonado, según corresponda, y la empresa operadora, desde que dicha comunicación se establece hasta su finalización.

En estos casos, la empresa operadora debe requerir al abonado los datos personales que acrediten su identidad, para lo cual adicionalmente al número de documento legal de identificación del abonado (Documento Nacional de Identidad, Pasaporte, Carné de Extranjería, Registro Único de Contribuyentes o el documento legal de identidad válido requerido por la Superintendencia Nacional de Migraciones), debe solicitar el lugar y fecha de nacimiento. Adicionalmente, la empresa operadora puede solicitar el nombre del padre y/o madre, o la contraseña única a la que hace referencia el punto 3.3 u otros datos que otorguen una mayor seguridad.

La empresa operadora debe entregar al abonado, de manera inmediata, un código o número correlativo de identificación del pedido realizado, debiendo mantener un registro de pedidos.

iii. Medios informáticos:



En estos casos, la empresa operadora debe utilizar contraseña o claves secretas que le hubiere proporcionado previamente al abonado.

iv. Marcación simple

Este mecanismo se usa para la contratación de prestaciones no continuadas de servicios, cuya utilización es empleada únicamente para realizar: (a) llamadas o remitir mensajería que sea tarifada individualmente, (b) afiliaciones a tarifas promocionales o establecidas que permitan la adquisición de paquetes de tráfico a través de la disposición del saldo de las recargas realizadas en los servicios bajo la modalidad prepago, (c) afiliaciones a servicios adicionales que no impliquen el pago de una renta fija periódica, y (d) adquisición de eventos específicos, para el servicio de distribución de radiodifusión por cable. En ningún caso, este mecanismo puede ser utilizado para realizar migraciones de planes tarifarios o modificaciones en las condiciones del plan tarifario del abonado.

v. Marcación doble (solicitud y confirmación):

Este mecanismo se usa para la contratación de servicios de contenido que sean provistos a través de mensajería o comunicaciones de voz, que impliquen prestaciones en forma continuada, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral iii del punto 1 del Anexo 6.

vi. Auto-activación:

Este mecanismo permite que el proceso de contratación y activación del servicio lo realice directa **y exclusivamente** el solicitante del servicio y la validación de su identidad y manifestación de voluntad se realice mediante verificación biométrica a través del aplicativo informático que la empresa operadora debe tener a disposición de todos los usuarios en la correspondiente tienda de aplicativos. Para una validación exitosa se requiere que se brinde el número del documento nacional de identidad y la fecha correcta de su emisión para su contrastación con la base de datos del RENIEC.

La empresa operadora proporciona al solicitante del servicio la información respectiva con las instrucciones que deberá seguir para el acceso y uso del referido aplicativo, **sin intervenir en el proceso de contratación y/o activación del servicio.**

La activación del servicio público móvil mediante auto-activación se limita a una sola activación o portabilidad numérica en el mes por el abonado.

El Osiptel puede suspender o prohibir el uso de este mecanismo ante la inobservancia de estas disposiciones.”

“ANEXO 9

RÉGIMEN DE INFRACCIONES

Las empresas operadoras serán sancionadas en los casos de incumplimiento de las obligaciones contenidas en las presentes Condiciones de Uso, de acuerdo al procedimiento y disposiciones



previstas en la Ley Nº 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades de Osiptel, y en el Reglamento General de Infracciones y Sanciones aprobado por Osiptel.

Constituyen infracciones el incumplimiento, por parte de la empresa operadora, de cualquiera de las disposiciones contenidas en:

Los artículos 2 (segundo párrafo) 3, 4, 5 (segundo y cuarto párrafo), 7, 7-A, 8, 9, 10, 11, 11-A, 12, 13, 14, 15, 16, 18, **18-A** 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 37, 38, 39, 39-A, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48-A, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, **75 y 76** y las Disposiciones Finales Tercera, Cuarta y Séptima.

Los puntos 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.2, 4.1, 4.2, 4.4, 5, 6, 7, 8.1 del Anexo 2; 1, 2 y 3 del Anexo 3; 1.1, 1.2, 2, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 y 4 del Anexo 4; 1.2, 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 y 4 del Anexo 5; 1, 2, 3, 4.1, **5 y 6** del Anexo 6; 1.1, 1.3, 1.5, 2.1, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 del Anexo 8.

También constituye infracción el incumplimiento de la Resolución de Gerencia General a que se refiere el punto 2.1 del Anexo 5, que ordena revocar o corregir cualquier modificación implementada por la empresa operadora.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Vigencia

Las disposiciones de la presente norma entran en vigencia a los seis (6) meses de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo el artículo 76 y el numeral 5 del Anexo 6, cuya vigencia es a partir de los doce (12) meses de modificado el Instructivo Técnico para el cumplimiento de las Normas Complementarias para la Implementación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad – RENTESEG.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera. – Procedimiento provisional

A partir de los seis (6) meses de la publicación de la presente norma, la empresa operadora verifica, al quinto día hábil de cada mes, el sustento del cumplimiento de los requisitos esenciales de la contratación de todos los servicios públicos móviles contratados en el mes inmediato anterior.

En caso se verifique el incumplimiento de requisitos esenciales o por falta de sustento o acreditación de los mismos, la empresa operadora debe realizar la suspensión, baja o inhabilitación del servicio público móvil, según el procedimiento establecido en el artículo 76.

El incumplimiento de esta disposición constituye infracción administrativa.

Segunda. – Instructivo Técnico

En el plazo máximo de seis (6) meses de iniciada la Tercera Fase del RENTESEG, la Gerencia General del OSIPTEL modifica el respectivo Instructivo Técnico para el cumplimiento de las Normas Complementarias para



la Implementación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad –RENTESEG, conforme a las disposiciones establecidas en la presente norma.

7.2. Impacto de la vigencia

La normativa propuesta se encuentra en línea con la legislación vigente, siendo que conforme se indicó previamente, a través del Decreto Legislativo N° 1338 se faculta al OSIPTEL a establecer la normativa necesaria que coadyuve al cumplimiento de la finalidad de la seguridad ciudadana relacionada a la contratación del servicio público móvil y la operatividad del RENTESEG.

Asimismo, se encuentra en línea con las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1596, que modifica el Decreto Legislativo N° 1338.

Del mismo modo, el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338, señala en su artículo 32 que las empresas operadoras se encuentran obligadas a contar con un registro de abonados con la información que establezca el OSIPTEL. Por tanto, la regulación propuesta se realiza en el marco de las citadas disposiciones vigentes.

Sin perjuicio de ello, considerando que las disposiciones que se incorporan y modifican mediante la propuesta normativa pueden requerir de implementaciones y desarrollos que varían en cuanto a su complejidad, se plantea que la norma entre en vigencia a los seis (6) meses de su publicación, salvo las disposiciones referidas a la verificación diaria de las contrataciones (artículo 76) y el envío de información sobre las contrataciones al Osipitel (numeral 5 del Anexo 6), cuya vigencia es a partir de los 12 meses de modificado el Instructivo Técnico para el cumplimiento de las Normas Complementarias para la Implementación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad - RENTESEG.

Resulta importante señalar que la obligación sobre la prohibición de comercialización y contratación de los servicios públicos móviles de forma ambulatoria o en la vía pública, y la verificación biométrica del vendedor o persona natural que intervenga directamente en la contratación del servicio, así como de la persona que adquiere el servicio en calidad de contratante, se encuentran vigentes; lo que entrará en vigencia según el proyecto normativo es la determinación de requisitos esenciales y la obligación de las empresas operadoras de proceder a la baja del servicio, en caso no se cumplan dichos requisitos al momento de la contratación.

En ese sentido, la norma entra en vigencia de acuerdo al siguiente detalle:

Disposición normativa		Vigencia
Artículo 18-A	Requisitos esenciales para la contratación de los servicios públicos móviles	A los seis (6) meses de su publicación en el diario oficial
Artículo 75	Consecuencias ante el incumplimiento de los requisitos esenciales de la contratación del servicio público móvil	A los seis (6) meses de su publicación en el diario oficial
Artículo 76	Procedimiento ante el incumplimiento de los requisitos esenciales de la contratación del servicio público móvil	12 meses de modificado el Instructivo Técnico



Anexo 6 (numeral 5)	Envío de información de las contrataciones del servicio público móvil	12 meses de modificado el Instructivo Técnico
Anexo 6 (numeral 6)	Carga de la prueba del cumplimiento del requisito esencial para la contratación de los servicios públicos móviles	A los seis (6) meses de su publicación en el diario oficial
Anexo 9	Régimen de infracciones	A los seis (6) meses de su publicación en el diario oficial entra en vigencia la modificación del régimen de infracciones, no obstante, su aplicación se sujeta a la vigencia de cada disposición cuyo incumplimiento se tipifica.
Primera Disposición Complementaria Transitoria	Procedimiento provisional	A partir de los seis (6) meses de su publicación, se aplica el procedimiento provisional.
Segunda Disposición Complementaria Transitoria	Instructivo Técnico	Hasta los seis (6) meses de su publicación, debe modificarse el instructivo técnico.

8. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS

De acuerdo con el artículo 7 del Reglamento General del OSIPTEL, toda decisión de este Organismo deberá adoptarse de tal manera que los criterios a utilizarse sean conocidos y predecibles por los administrados.

Asimismo, el artículo 27 del Reglamento antes citado dispone que constituye un requisito para la aprobación de los reglamentos, normas y disposiciones regulatorias de carácter general que dicte el OSIPTEL, el que sus respectivos proyectos sean publicados en el diario oficial El Peruano, con el fin de recibir las sugerencias o comentarios de los interesados.

En ese sentido, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 070-2023-CD/OSIPTEL publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de abril de 2023, se publicó para comentarios de los interesados el proyecto de norma que modifica la norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones; sobre el cual se han recibido comentarios, los cuales han sido analizados en la matriz de comentarios.

9. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- 9.1. Se ha identificado que, en el registro de abonado de los servicios contratados, reportado por las empresas operadoras al OSIPTEL, los vendedores y las empresas operadoras no han cumplido con la verificación biométrica, por lo que figuran nombres inválidos tal como SEHJDJDHD y FURJRJDUD, y número de DNI inválidos, como, por ejemplo, AFAFSFAEEF y AAFARAGST. Esta conducta refleja, que las empresas operadoras responsables de todo el proceso de contratación, no están cumpliendo con la verificación de la identidad de los vendedores o personal que interviene en la contratación, ello debido a que no existen consecuencias directas cuando se realizan contrataciones irregulares. Es decir, las empresas



operadoras pueden incumplir con las reglas de seguridad en la contratación fijadas y, sin embargo, los servicios contratados irregularmente siguen activos, no se regularizan las omisiones, y se sigue facturando y rentabilizando por estos servicios.

9.2. Las empresas operadoras habrían sido negligentes en exigir los requisitos para la verificación biométrica de sus vendedores y asesores sean nacionales o extranjeros. Los vendedores y asesores de las empresas operadoras emplean malas prácticas para no cumplir lo reglamentado. Estas malas prácticas abarcan por ejemplo la declaración de un origen extranjero por parte de quien contrata el servicio como de quien lo ofrece, pues las empresas operadoras no estarían cumpliendo la obligación de validar la identidad del vendedor o persona que interviene en la contratación mediante la verificación biométrica contrastada con la base de datos de RENIEC, previo a cada contratación.

9.3. La propuesta normativa implica modificar la Norma de Condiciones de Uso y establecer como requisitos esenciales para el perfeccionamiento de los contratos del servicio público móvil los siguientes:

- La contratación y adquisición de Sim Card se realice en: (i) centros de atención, (ii) la dirección específica del punto de venta previamente reportado al OSIPTEL, (iii) el canal telefónico, (iv) forma virtual, (v) la dirección indicada por el solicitante del servicio, o (vi) excepcionalmente en ferias itinerantes, aplicando las disposiciones establecidas en el numeral 2.8 del Anexo 5.
- Se valide la identidad de la persona natural, nacional o extranjera, que interviene en la contratación por parte de la empresa operadora, únicamente a través de la identificación biométrica conforme a la normativa vigente previo a la validación de la identidad del solicitante en cada contratación, salvo en el caso de contrataciones por auto-activación.
- Se valide la identidad del solicitante del servicio, a través de la identificación biométrica conforme a la normativa vigente, o mediante el procedimiento establecido en el numeral 3.4 del Anexo 5.

Adicionalmente, se está incorporando un procedimiento de suspensión y baja del servicio en caso no cumpla con los requisitos esenciales para el perfeccionamiento del contrato, el cual incluye las siguientes obligaciones:

- Verificación diaria del cumplimiento de los referidos requisitos esenciales (salvo en casos de excepción de verificación biométrica, en cuyo caso la verificación se realiza en el plazo de 3 días hábiles), así como, la suspensión y baja de los servicios móviles que incumplan con esos requisitos.
- Envío de mensaje de texto informando sobre la necesidad de regularización.
- Regularización siguiendo las reglas establecidas para la contratación.

Finalmente, también se establece la obligación de reportar información detallada de la contratación a través del RENTESEG así como, la prohibición de que los asesores de las empresas operadoras intervengan en la auto-activación.

9.4. Ante esta problemática, se ha evaluado la alternativa de aplicar la baja del servicio de las líneas móviles cuando no han cumplido con los requisitos esenciales de contratación según las reglas establecidas en el Anexo N° 5 de la Norma de Condiciones de Uso. Este proyecto normativo ha obtenido un ratio beneficio-costos de 1.62 y en el análisis multicriterio (AMC) una calificación de 0.23, superior a la



obtenida en la alternativa 1; lo cual hace que sea socialmente recomendable implementar este proyecto normativo.

Se recomienda elevar al Consejo Directivo del OSIPTEL el presente informe sustentatorio y la propuesta normativa respectiva, para su respectiva aprobación, de considerarlo pertinente.

Atentamente,

TATIANA MERCEDES PICCINI ANTON
DIRECTORA DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN
DEL USUARIO
DIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN
DEL USUARIO



ANEXO 1: Escenario base del Análisis Costo - Beneficio

a) Stock de registros inválidos – escenario base

En este anexo se exponen las consideraciones metodológicas adoptadas para poder proyectar, a 5 años, la cantidad de nuevos IMEI inválidos en el escenario base y en el escenario contrafactual.

A mayo de 2023, la DFI ha identificado, mediante el procedimiento de cotejo entre el Registro de Abonados y las bases de datos de Reniec y Migraciones, un total de 8 002 registros inconsistentes de abonados, con lo cual se estima que estaría creciendo a un promedio de 1 144 registros al mes, como se puede apreciar en el cuadro siguiente. A partir de esta información, se proyecta que, a diciembre de 2023, el stock de registros inválidos debería llegar a 16 010, dado que se le están sumando los nuevos casos que podrían darse de junio a diciembre.

Para estimar el acumulado de casos del 2023 y los nuevos casos en el período 2024 al 2027 para el escenario contrafactual, se está asumiendo que las medidas regulatorias generan tasas decrecientes de nuevos casos de registros inválidos.

CUADRO N° 15: STOCK DE REGISTROS INVÁLIDOS

	Noviembre 2022 a mayo 2023	Promedio mensual
IMEI clonados	8 002	1 144
Proyección a Dic	16 010	

Fuente: DFI
Elaboración: OSIPTEL

b) Proyección de registros inválidos

Con el objetivo de estimar la senda de nuevos casos de registros fraudulentos de la alternativa 2, se ha asumido que esta debería tener semejanza con la evolución observada en la cantidad de IMEI inválidos. Para ello, se procedió a estimar la línea tendencia logarítmica de la cantidad acumulada de IMEI inválidos, obteniéndose el siguiente resultado:

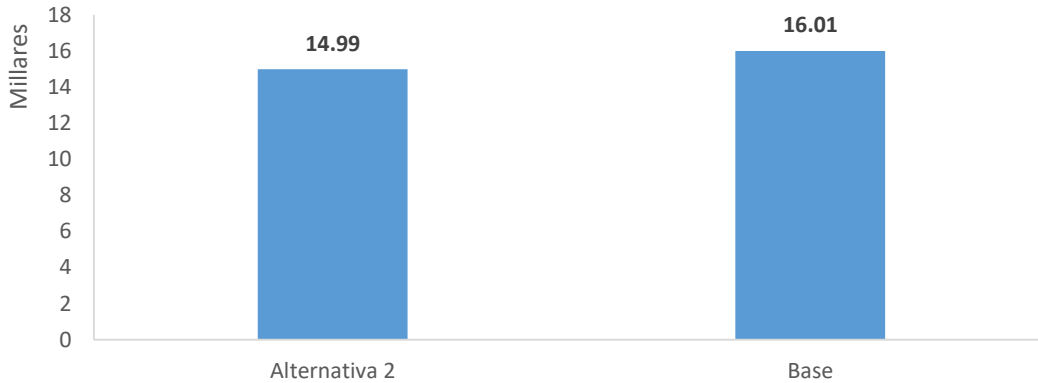
$$y = 482\,731 \ln(x) + 64\,421$$

Esta ecuación se ha utilizado para obtener una proyección mensual de la cantidad acumulada de IMEI inválidos, la cantidad de nuevos IMEI inválidos y tasas mensuales de nuevos IMEI inválidos. Finalmente, se ha extrapolado estas tasas mensuales a la cantidad mensual inicial de nuevos IMEI clonados (8 002) y se ha obtenido una serie decreciente de nuevos IMEI clonados.

En el gráfico siguiente se reporta la estimación de stock de IMEI clonados 2023, en el caso del escenario base, se estima que los registros se incrementen hasta 16 010, mientras que, con la alternativa 2, se espera que la problemática se reduzca hasta alcanzar alrededor de 14 990 registros inválidos.



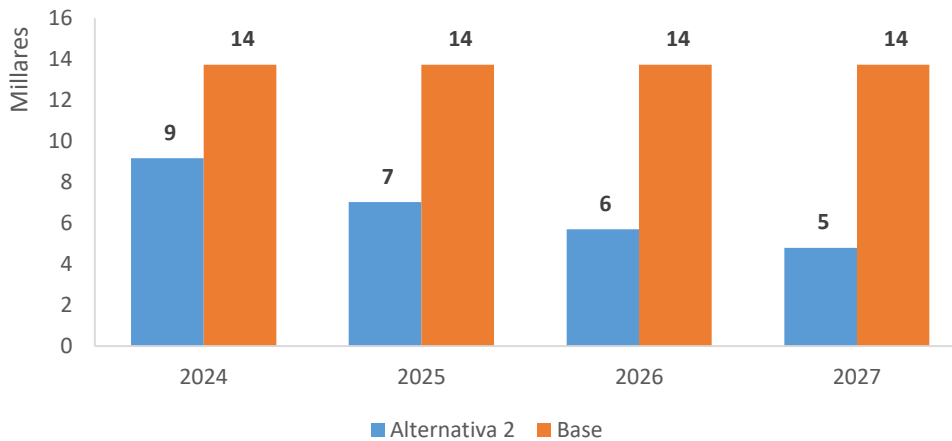
GRÁFICO N° 9: STOCK DE REGISTROS INVÁLIDOS (MILES)



Fuente: RENTESEG
Elaboración: OSIPTEL

Finalmente, en el siguiente gráfico se reporta la proyección de nuevos IMEI clonados para el período 2024 – 2027 en las correspondientes alternativas.

GRÁFICO N° 10: PROYECCIÓN DEL ESCENARIO BASE DE NUEVOS REGISTROS INVÁLIDOS (MILES)



Fuente: RENTESEG
Elaboración: OSIPTEL

Cabe considerar que esta proyección se realizó teniendo en cuenta solo a los registros inconsistentes respecto al registro de abonados, por ello, para extrapolar los datos y considerar la problemática derivada de inconsistencias del registro de vendedores, se consideró establecer un parámetro para ajustar las cantidades.

Al respecto, se analizó la cantidad de registros con inválidos en el caso de los vendedores (anexo 1), donde se estableció, que en función a la evidencia para Telefónica y Entel, el parámetro sería 0.3, por lo cual, para ajustar la proyección de los registros inválidos se debe multiplicar los datos obtenidos por 1.3.

CUADRO N° 15: PROYECCIÓN Y AJUSTE DE REGISTROS INVÁLIDOS

	2023	2024	2025	2026	2027
Proyección	16 010	13 729	13 728	13 728	13 729
Ajuste	20 802	17 838	17 837	17 837	17 838

