

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

Lima, 13 de febrero de 2026

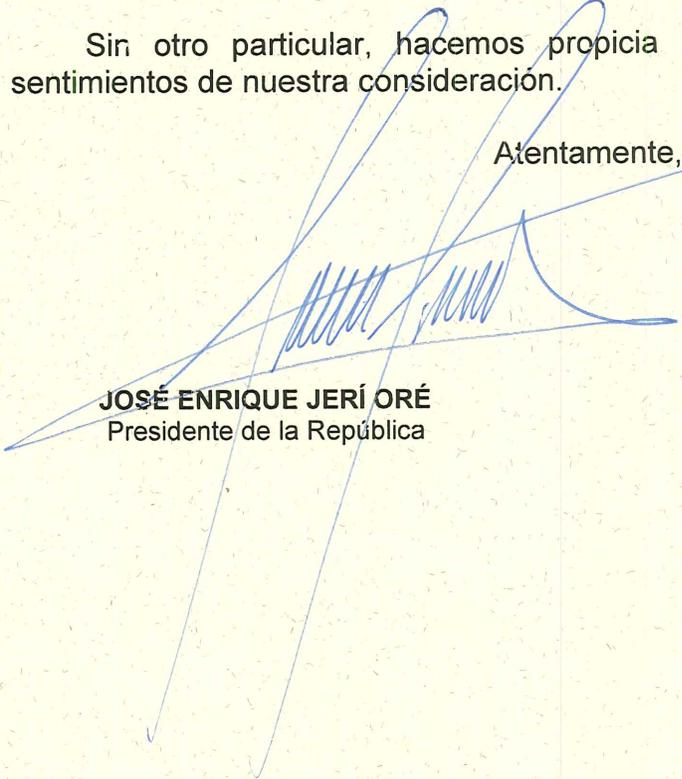
OFICIO N° 078 -2026 -PR

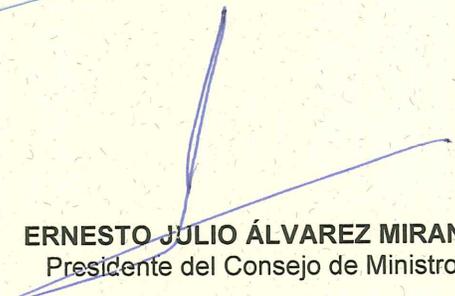
Señor
FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Primer Vicepresidente
Encargado de la Presidencia del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de comunicarle que, al amparo de las facultades legislativas delegadas al Poder Ejecutivo mediante Ley N° 32527, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se ha promulgado el Decreto Legislativo N° 1738, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, a fin de establecer un límite razonable de servicios públicos móviles para personas naturales.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,


JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente de la República


ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA
Presidente del Consejo de Ministros



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA LLAFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Decreto Legislativo Nº 1738

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

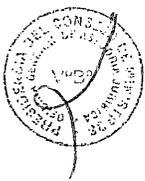
Que, mediante la Ley Nº 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otros, sobre seguridad y lucha contra la criminalidad organizada, por el término de sesenta (60) días calendario;

Que, el subnumeral 2.1.20 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley Nº 32527, dispone que el Congreso de la República delega en el Poder Ejecutivo la facultad para modificar el Decreto Legislativo Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, a fin de establecer un límite razonable de servicios públicos móviles para personas naturales;

Que, el artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; asimismo, el numeral 22 del artículo 2 de la Norma Fundamental establece que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida;

Que, el artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece que son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación;

Que, el artículo 10 del Decreto Legislativo Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, dispone que las empresas operadoras son responsables de todo el proceso de comercialización y contratación del servicio público móvil que presten;



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

.....
MAGALY VIRGINIA ZAFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Que, en el contexto nacional, la alta incidencia de desconocimiento múltiple de líneas móviles por parte de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, víctimas de suplantación de identidad o de irregularidades en el proceso de contratación constituye un problema de seguridad pública y de gobernanza digital que incrementa el riesgo sobre el uso inadecuado de este servicio para fines ilícitos en perjuicio de la sociedad y debilita la capacidad del Estado para rastrear e identificar comunicaciones sospechosas;

Que, frente a ello, se justifica la intervención del Estado para establecer un límite máximo y razonable de servicios públicos móviles por cada persona natural, complementando las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, así como, afianzando las funciones de fiscalización del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL;

Que, la medida propuesta se alinea con las mejores prácticas internacionales y contribuye a reducir los riesgos de criminalidad asociada al uso indebido de líneas móviles, reforzando la seguridad ciudadana y la confianza en los servicios de telecomunicaciones;

Que, por otro lado, en virtud del numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, el presente Decreto Legislativo cuenta con dictamen favorable de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, de fecha 26 de enero de 2026, que valida el expediente de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante - AIR Ex Ante correspondiente;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú; el numeral 1 del artículo 11 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, en ejercicio de la facultad delegada en el subnumeral 2.1.20 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y

Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;





ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA VILLALBA FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Decreto Legislativo

Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1338, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES PARA LA SEGURIDAD, ORIENTADO A LA PREVENCIÓN Y COMBATE DEL COMERCIO ILEGAL DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES Y AL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A FIN DE ESTABLECER UN LÍMITE RAZONABLE DE SERVICIOS PÚBLICOS MÓVILES PARA PERSONAS NATURALES

Artículo 1.- Objeto

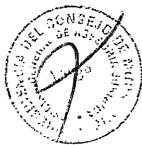
El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, a fin de establecer el límite razonable de servicios públicos móviles que pueden ser contratados por personas naturales, nacionales o extranjeras, en el territorio nacional.

Artículo 2.- Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad contribuir al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, mediante la implementación de medidas que coadyuven a revertir la creciente incidencia de desconocimientos múltiples de líneas móviles, prevenir suplantaciones de identidad en la contratación del servicio público móvil y su uso delictivo; así como, que aseguren la confiabilidad de la información contenida en el registro de abonados.

Artículo 3.- Modificación del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, incorporando los artículos 8-C y 8-D.

Se modifica el Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, incorporando los artículos 8-C y 8-D, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

.....
MAGALY VIRGINIA DE FUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

“Artículo 8-C. Límite máximo de servicios públicos móviles para personas naturales

Toda persona natural, nacional o extranjera, puede mantener registrado bajo su titularidad hasta un máximo de siete (7) servicios públicos móviles, con independencia de la empresa operadora que preste el servicio, salvo que en el Reglamento se prevea alguna excepción.

“Artículo 8-D. Verificación de la titularidad de servicios públicos móviles

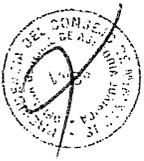
8-D.1 El OSIPTEL verifica la cantidad de servicios públicos móviles registrados bajo la titularidad de la persona natural y, conforme a ello, en caso exceda el límite establecido en el artículo 8-C, solicita a la empresa operadora que presta dicho servicio que proceda a la baja de estos.

8-D.2 La empresa operadora debe dar de baja a los servicios públicos móviles que excedan el límite establecido en el artículo 8-C, conforme al plazo y procedimiento establecido por el OSIPTEL, el cual comprende un plazo razonable para que el titular del servicio pueda ceder su posición contractual y/o definir los servicios públicos móviles que desea mantener, cuya cantidad no supere dicho límite.

8-D.3 La empresa operadora, de forma previa a la contratación del servicio público móvil, debe verificar la cantidad de servicios públicos móviles que la persona natural que solicita el servicio mantiene bajo su titularidad, a fin de no exceder el límite establecido en el artículo 8-C a través del mecanismo que para tal efecto disponga el OSIPTEL”.

Artículo 4.- Modificación del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana

Se modifica el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el cual queda redactado según los siguientes términos:





ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

MAGALY VIRGINIA VILLAFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

Decreto Legislativo

"Artículo 9. Tipificación de infracciones y facultad sancionadora

- 9.1 El incumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos 8, 8-A y 8-D del presente Decreto Legislativo y su reglamento constituyen infracción administrativa.
- 9.2 Recae en el OSIPTEL la facultad sancionadora y el establecimiento de la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, en el ejercicio de sus funciones como organismo regulador en materia de telecomunicaciones, y de conformidad con el marco legal vigente."

Artículo 5.- Financiamiento

Lo establecido en el presente Decreto Legislativo se financia con cargo a los recursos del presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 6.- Publicación

El presente Decreto Legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para la Orientación al Ciudadano (www.gob.pe) y en las sedes digitales de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.gob.pe/pcm), del Ministerio del Interior (www.gob.pe/mininter) y del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (www.gob.pe/osiptel), el mismo día de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Artículo 7.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Interior.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Aprobación de la normativa complementaria

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL en el marco de sus funciones y competencias, está facultado a emitir la normativa complementaria necesaria para la adecuada implementación del presente Decreto Legislativo. La emisión de dicha normativa no limita la aplicación de lo dispuesto en este, desde su entrada en vigencia.



ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

.....
MAGALY VIRGINIA VILLOFUERTE FALCON
SECRETARIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

SEGUNDA. Régimen de contratación para abonados con servicios móviles preexistentes

La persona natural que, a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, tenga registrado bajo su titularidad más de siete (7) servicios públicos móviles, puede mantenerlos, y queda impedida de contratar servicios públicos móviles adicionales, salvo alguna excepción que se establezca en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2019-IN.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los doce días del mes de febrero del año dos mil veintiséis.

.....
JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente de la República

.....
ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA
Presidente del Consejo de Ministros

.....
VICENTE TIBURCIO ORBEZO
Ministro del Interior



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1338, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL REGISTRO NACIONAL DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES PARA LA SEGURIDAD, ORIENTADO A LA PREVENCIÓN Y COMBATE DEL COMERCIO ILEGAL DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES Y AL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA, A FIN DE ESTABLECER UN LÍMITE RAZONABLE DE SERVICIOS PÚBLICOS MÓVILES PARA PERSONAS NATURALES

I. OBJETO

El Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, a fin de establecer el límite razonable de servicios públicos móviles que pueden ser contratados por personas naturales, nacionales o extranjeras, en el territorio nacional.

II. FINALIDAD

El Decreto Legislativo tiene por finalidad contribuir al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, mediante la implementación de medidas que coadyuven a revertir la creciente incidencia de desconocimientos múltiples de líneas móviles¹, prevenir suplantaciones de identidad en la contratación del servicio público móvil y su uso delictivo; así como, que aseguren la confiabilidad de la información contenida en el registro de abonados.

III. MARCO JURÍDICO

3.1. Antecedentes normativos

El artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; asimismo, el numeral 22 del artículo 2 de la Norma Fundamental establece que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Asimismo, el artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece que son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Por su parte, a través del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, se dispone que las empresas operadoras

¹ Se emplea indistintamente el término líneas móviles como servicios públicos móviles, para facilitar la comprensión de la medida; siendo que, si bien el término jurídico empleado en el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones es servicios públicos móviles, se ha difundido el uso del término "líneas móviles" como su equivalente.



Firmado digitalmente por GUILLEN MARRQUIN Jesus Eduardo FAU 20216072155 soft
Motivo: Soy autor del documento
Fecha: 11.02.2026 19:14:20 -05:00



Firmado digitalmente por MARCHAN PEÑA Johnny Analberto FAU 20216072155 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 11.02.2026 19:14:20 -05:00



Firmado digitalmente por LAVADO CHAVEZ Giovanna Epifania FAU 20216072155 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 11.02.2026 19:11:49 -05:00

son responsables de todo el proceso de comercialización y contratación del servicio público móvil que presten.

Ahora bien, en los últimos años, el Perú enfrenta un incremento sostenido de los índices de inseguridad ciudadana, caracterizado por el aumento de delitos de extorsión, estafa, fraude electrónico y suplantación de identidad, muchos de los cuales se ejecutan a través de líneas móviles registradas de manera irregular o bajo identidades falsas.

Particularmente, los delitos de extorsión suelen realizarse bajo el anonimato que le brindan los teléfonos robados, o los SIM Cards que han sido adquiridos de manera informal, sin cumplir con el proceso de contratación definido en el marco normativo vigente. En efecto, este anonimato facilita la comisión de delitos mediante servicios públicos móviles contratados en forma irregular, expone los datos personales de los usuarios -como, por ejemplo, la huella digital- a que sean vulnerados por parte de terceros, pudiendo estos ser utilizados para la contratación fraudulenta de otras líneas móviles, además de otros posibles delitos, como estafas o fraudes.

En atención al incremento de riesgos asociados al uso inadecuado de líneas móviles, el Decreto Legislativo N° 1338 fortaleció el Registro de Abonados e introdujo obligaciones específicas para la verificación de identidad en la contratación del servicio. Este decreto estableció que los procesos de contratación debían realizarse mediante mecanismos seguros, verificables y auditables, con participación de entidades responsables de validar la identidad del abonado.

En este contexto, el Organismo de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL, en el marco de sus facultades, adoptó diversas medidas orientadas a mejorar los niveles de seguridad en el proceso de contratación del servicio público móvil. Específicamente, se aprobaron las Resoluciones de Consejo Directivo N° 056-2015-CD-OSIPTEL, N° 00072-2022-CD/OSIPTEL y N° 00059-2024-CD/OSIPTEL. Estas resoluciones lograron mitigar parcialmente los riesgos y vulnerabilidades en la contratación del servicio público móvil; no obstante, su efectividad siempre se vio afectada por la permisividad de las empresas operadoras con respecto al comportamiento negligente de los distribuidores y vendedores de líneas móviles.

Considerando estas dificultades, el OSIPTEL emitió opinión favorable² para la aprobación de la Ley N° 31839, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1338 - Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana - y la Ley 27336, Ley de Desarrollo de las funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - Osiptel, para prohibir y sancionar la comercialización y contratación de los servicios públicos móviles de telecomunicaciones de forma ambulatoria o en la vía pública y sin contar con la verificación biométrica, emitida el 18 de julio del 2023, que modificó el Decreto Legislativo N° 1338 y la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, con la finalidad de prohibir y sancionar la comercialización y contratación de los servicios públicos móviles de telecomunicaciones de forma ambulatoria o en la vía pública y sin contar con la verificación biométrica.

Asimismo, es importante también señalar que en diciembre de 2023 esta Ley fue complementada por el Decreto Legislativo N° 1596, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1338, el Decreto Legislativo N° 1215 y el Código Penal, a fin de

² Mediante el Informe N°0013-GG/2023 de fecha 11 de julio de 2023.

dictar medidas para combatir el empleo de equipos terminales móviles en la delincuencia,. A través de este decreto se introdujo el numeral 8.4 en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1338, estableciendo la obligación a las empresas operadoras a dar de baja a los servicios públicos móviles en cuyo proceso no se haya verificado la identidad del vendedor o del contratante, o cuando se hizo la contratación en un lugar no reportado al OSIPTEL.

Del mismo modo, se faculta al OSIPTEL, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC y la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, a realizar el proceso de consulta de información y validación del registro de abonados del RENTESEG y del registro de vendedores o persona natural que intervenga directamente en la contratación.

En particular, se incorpora el literal f) en el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1338 a fin de facultar al OSIPTEL a requerir la baja de servicios móviles que no cumplan con los requisitos de validez establecidos, constituyendo un mecanismo expreso para mantener la integridad del registro de abonados. Estas disposiciones reforzaron la responsabilidad de los operadores y consolidan la función del OSIPTEL como entidad supervisora.

Complementariamente, el Decreto Supremo N° 014-2024-IN, Decreto Supremo que regula la validación de información del registro de abonados y del vendedor o persona natural que intervenga directamente en la contratación de los servicios públicos de telecomunicaciones, reguló la validación de la información del registro de abonados y del vendedor o persona natural que intervenga directamente en la contratación, estableciendo la obligación de RENIEC y MIGRACIONES de proporcionar información al OSIPTEL para la validación de información del registro de abonados y del registro de vendedores de las empresas operadoras. Asimismo, dispone que el OSIPTEL entregue a las empresas operadoras los reportes de verificación y gestione la baja de los servicios que no cumplan con los estándares de identificación, fortaleciendo los mecanismos de control y supervisión existentes.

En la misma línea, la Resolución de Presidencia N° 00016-2025-PE/OSIPTEL aprobó los protocolos operativos para la validación de la información del registro de abonados y del registro de vendedores con RENIEC y MIGRACIONES, consolidando los procedimientos técnicos y administrativos necesarios para que la contratación del servicio público móvil se realice bajo mecanismos robustos de verificación de identidad.

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

Así, se emitió el Decreto Supremo N° 124-2025-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao. Posteriormente, se emitió el Decreto Supremo N° 127-2025-PCM, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 124-2025-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao y dicta medidas complementarias, el cual modificó el mencionado decreto con el objetivo de optimizar la efectividad de las medidas y dictar medidas complementarias, manteniéndose dentro del período de vigencia original.

Asimismo, se emitieron los Decretos Supremos N° 130-2025-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en las provincias de Trujillo y Virú del

departamento de La Libertad y N° 131-2025-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en las provincias de Tumbes y Zarumilla del departamento de Tumbes.

Adicionalmente, se emitió el Decreto Supremo N° 135-2025-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en los distritos de Palca, Tacna y La Yarada - Los Palos de la provincia de Tacna del departamento de Tacna.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 132-2025-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia declarado en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, amplió por treinta (30) días calendario, a partir del 21 de noviembre de 2025, el Estado de Emergencia declarado en Lima Metropolitana y en la Provincia Constitucional del Callao. Aunado a ello, mediante el Decreto Supremo N° 140-2025-PCM, Decreto Supremo que prorroga el Estado de Emergencia declarado en Lima Metropolitana del departamento de Lima y en la Provincia Constitucional del Callao, se estableció una prórroga a partir del 21 de diciembre de 2025.

Mediante la Resolución N° 116-2025-CD/OSIPTEL³, el OSIPTEL dentro del marco de sus competencias adoptó Medidas Temporales, entre las que dispuso la obligación de validación de identidad de los abonados con más de 10 servicios públicos móviles, y la posterior suspensión y baja de aquellos servicios que no sean revalidados. Cabe indicar que se ha ordenado la depuración de más de 900 mil líneas móviles, de las cuales se han suspendido 31 217 líneas⁴. Cabe indicar que, en dicha medida no se contempló el establecimiento de un límite de servicios públicos móviles por persona natural, por cuanto, dicha limitación de la libertad requiere de la habilitación de una norma legal. Cabe indicar que precisamente, mediante la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, se evalúa el establecimiento del límite razonable de servicios públicos móviles para personas naturales.

En conjunto, estos antecedentes evidencian una evolución normativa continua y la actuación efectiva del OSIPTEL para garantizar la seguridad y legalidad en la contratación del servicio público móvil; no obstante, es necesario reforzar dicho marco normativo, considerando la problemática de la inseguridad ciudadana que afronta nuestro país.

Como consecuencia de este contexto normativo y de los nuevos riesgos identificados, se realizó coordinaciones con la participación del OSIPTEL, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio del Interior, las empresas operadoras, la Defensoría del Pueblo y representantes del Congreso de la República. Estas reuniones realizadas durante los últimos meses han permitido coordinar acciones, identificar brechas operativas y normativas.

3.2. HABILITACIONES EN CUYO EJERCICIO SE DICTA

Conforme el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

³ Publicada el 21 de noviembre de 2025.

⁴ Reporte obtenido al 16 de diciembre de 2025.

Mediante la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otros, sobre seguridad y lucha contra la criminalidad organizada, por el término de sesenta (60) días calendario.

Así, el subnumeral 2.1.20 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, dispone que el Poder Ejecutivo está facultado para modificar el Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, a fin de establecer un límite razonable de servicios públicos móviles para personas naturales.

De esta forma, la referida habilitación legal, que faculta a la emisión de medidas que establezcan un límite a la contratación de servicios públicos móviles se considera necesaria para coadyuvar a la seguridad ciudadana del país que actualmente viene siendo gravemente afectada, lo cual exige el accionar de las autoridades desde distintos sectores.

Así, téngase en cuenta que el uso indebido de los servicios públicos móviles trae consigo una serie de riesgos y vulnerabilidades que son aprovechadas por los delincuentes para la comisión de diversos hechos ilícitos.

En esa línea, se advierte la necesidad de fortalecer la seguridad en la contratación del servicio público móvil, mediante mecanismos que aseguren trazabilidad, veracidad de los registros y control efectivo sobre la activación de líneas, a fin de que no sean utilizadas en la comisión de delitos.

En ese sentido, se busca reducir las tasas de criminalidad que se cometen a través de los referidos servicios, tales como la extorsiones o fraudes, valiéndose de la suplantación de identidad, contrataciones masivas de líneas móviles no autorizadas, entre otros medios ilícitos, lo cual genera un grave perjuicio a la sociedad, siendo necesario la adopción de medidas eficaces que enfrenten la problemática detectada, como es el establecimiento de un límite razonable en las contrataciones de líneas móviles por parte de personas naturales.

Por lo tanto, considerando el marco jurídico habilitante, a continuación, se sustenta el presente Decreto Legislativo, el cual establece un límite de servicios públicos móviles para personas naturales.

IV. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

4.1. Planteamiento del problema

4.1.1. Antecedentes regulatorios

En el país persiste un uso inadecuado del servicio público móvil, el cual viene siendo aprovechado para la comisión de diversos delitos, tales como extorsiones, fraudes, suplantaciones de identidad, amenazas, secuestro, coordinación delictiva y estafas

telefónicas, afectando directamente la seguridad ciudadana y la confianza en el sistema de telecomunicaciones. Esta problemática se ve agravada por la existencia de un número significativo de líneas móviles activas sin un control efectivo sobre su titularidad, evidenciándose casos en los que una misma persona natural mantiene una cantidad sospechosa de líneas móviles, lo que dificulta la trazabilidad de las comunicaciones y la identificación de los responsables en actividades ilícitas.

En ese contexto, el Decreto Legislativo N° 1338 creó el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, con el objetivo de prevenir y combatir el comercio ilegal de equipos terminales móviles, contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y estableciendo responsabilidades para las empresas operadoras en los procesos de comercialización y contratación del servicio público móvil.

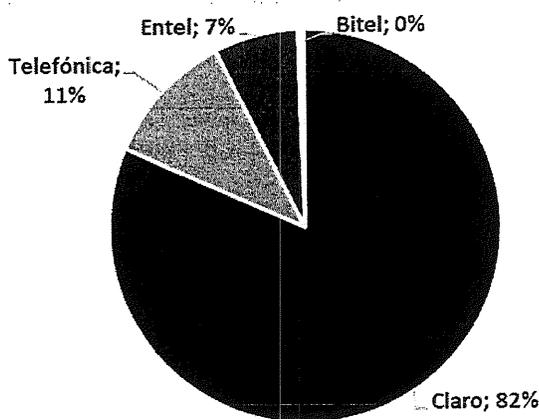
Posteriormente, normas como la Ley N° 31839, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1338 - Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana - y la Ley 27336, Ley de Desarrollo de las funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - Osiptel, para prohibir y sancionar la comercialización y contratación de los servicios públicos móviles de telecomunicaciones de forma ambulatoria o en la vía pública y sin contar con la verificación biométrica, el Decreto Legislativo N° 1596, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1338, el Decreto Legislativo N° 1215 y el Código Penal, a fin de dictar medidas para combatir el empleo de equipos terminales móviles en la delincuencia y la Ley N° 32303, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1182 -Decreto Legislativo que regula el uso de los datos derivados de las telecomunicaciones para la identificación, localización y geolocalización de equipos de comunicación, en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado- y el Decreto Legislativo 1338 -Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana-, a fin de precisar la identificación, localización, geolocalización y rastreo de terminales móviles para la suspensión de la línea telefónica, el bloqueo del IMEI y la baja del servicio móvil, en los casos de utilización o vinculación a llamadas o a envío de mensajes con contenido delictivo, incorporaron disposiciones complementarias orientadas a reforzar la verificación de identidad de los solicitantes y a salvaguardar la seguridad ciudadana en la contratación de servicios públicos móviles. Sin embargo, dichas medidas requieren de una constante actualización, debido a que la delincuencia también está en una persistente búsqueda de vulnerabilidades en el proceso de contratación del servicio público móvil.

En atención a esta problemática, mediante Decreto Supremo N° 003-2016-MTC, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 023-2014-MTC y dispone la utilización del Mecanismo Biométrico para validar la identidad de los abonados de los Servicios Públicos Móviles Prepago, publicado en el diario oficial el 03.06.2016, se dispuso, entre otros, la obligación de las empresas operadoras de cumplir con el procedimiento de validación de líneas prepago para abonados que contaban con más de 10 líneas móviles a su nombre. Es así que, el OSIPTEL en el marco de sus funciones y en cumplimiento con lo establecido en el mencionado Decreto, realizó el seguimiento de las diversas obligaciones establecidas en la referida norma, como es el caso del denominado "primer apagón telefónico", el cual se encontraba circunscrito a aquellos servicios móviles prepago que se encontraron a nombre de personas naturales que contaban con más de diez (10) líneas, configurando ese número como el primer antecedente de líneas que provocaba sospecha de usos diferentes a los que comúnmente hacen los abonados.

Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el literal k) de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 023-2014-MTC, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 024-2010-MTC que aprueba el procedimiento para la subsanación de la información consignada en el Registro de Abonados Pre Pago, este Organismo realizó el seguimiento correspondiente a cada una de las etapas referidas al caso de personas naturales que tenían la condición de abonados prepago con más de 10 líneas registradas a su nombre.

Así, según la información reportada por las empresas operadoras, el 8 de octubre del año 2016, de las 928 692 líneas móviles de personas naturales que tenían la condición de abonados prepago con más de diez (10) líneas registradas a su nombre, que fueron suspendidas parcialmente, se dieron de baja más de 500 mil (558 560) servicios públicos móviles prepago cuya contratación no fue regularizada mediante verificación biométrica, pese a los mensajes de alerta enviados por las empresas operadoras a líneas observadas y la suspensión parcial y total, conforme se detalla a continuación:

Gráfico N° 1: Porcentaje de servicios públicos móviles prepago sin regularización de verificación biométrica por empresa operadora (2016)



Fuente: Informe N° 155-GPSU/2016

4.1.2. Contexto de inseguridad ciudadana

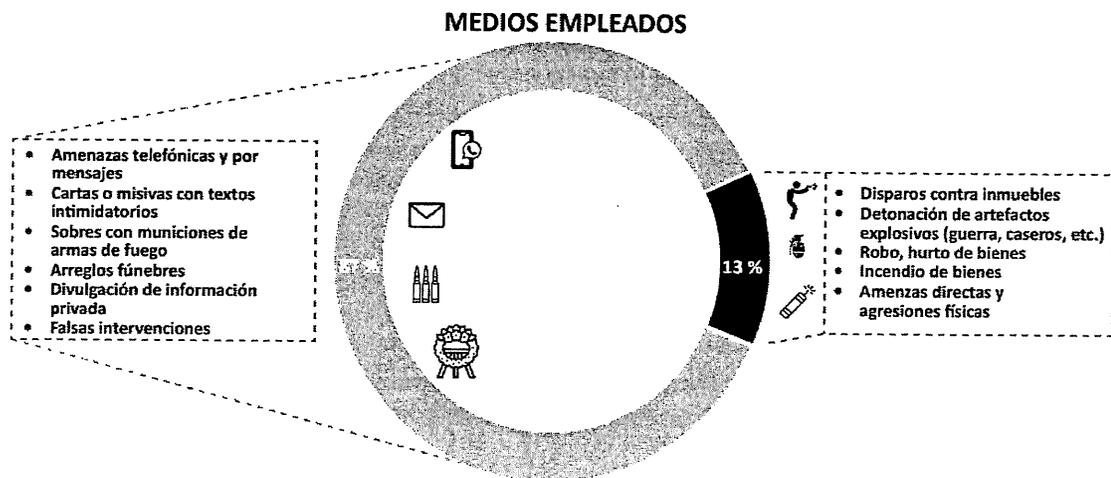
Dentro del contexto de seguridad ciudadana actual se encuentran diversos escenarios que afectan a la sociedad en general, entre los cuales se encuentra el alto índice de extorsiones y suplantaciones de identidad que afectan a los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En ese sentido, como bien señala el Ministerio del Interior (2025)⁵, la extorsión en el Perú ha evolucionado hacia una criminalidad cada vez más organizada y violenta, pasando de casos aislados a una práctica sostenida, con redes de alta capacidad logística, violencia sistemática y vínculos con otras economías ilícitas.

⁵ Ministerio del Interior (2025). Cobro y Silencio: La dinámica de la extorsión en el Perú. Primera edición digital publicada en octubre de 2025, rescatado del siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones>

Así, la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior ha categorizado los medios empleados por los extorsionadores de dos formas: (i) medios no físicos, como amenazas telefónicas; y (ii) medios físicos, generando un daño material o físico; siendo el 87% de los casos de extorsión a través de la primera forma:

Gráfico N° 2: Medios de amenaza utilizados por los grupos delictivos

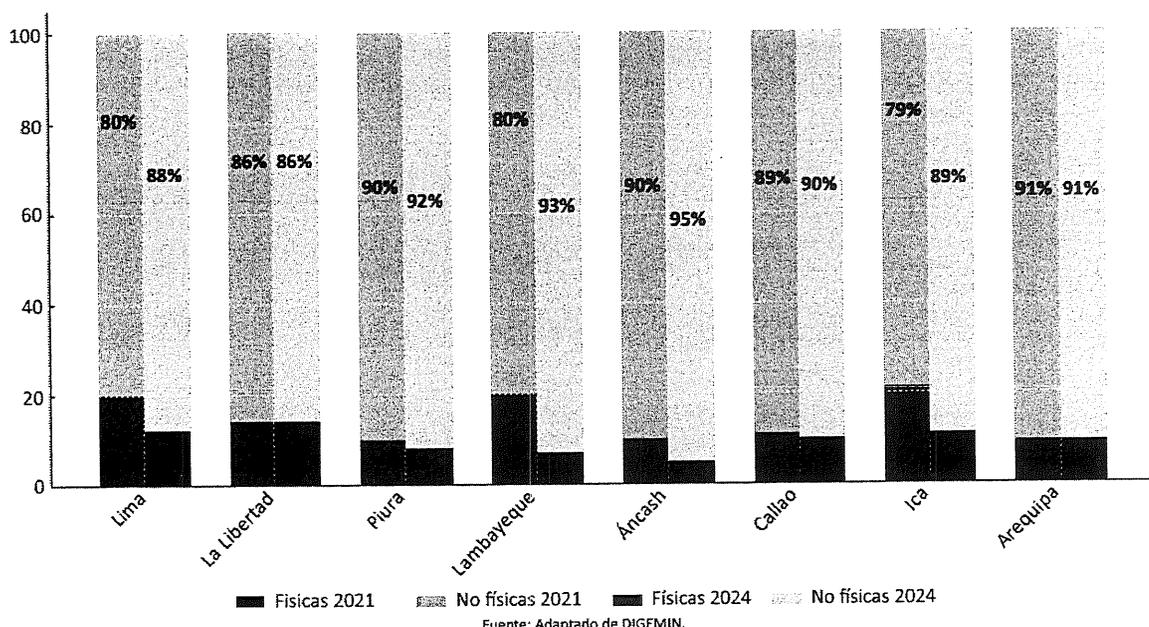


*Porcentajes obtenidos a nivel nacional entre enero y octubre del 2024.
Fuente: adaptado de DIGIMIN

Fuente: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8813510/7279161-cobro-y-silencio-la-dinamica-de-la-extorsion-en-el-peru.pdf?v=1760147273>

Asimismo, la Dirección antes señalada también ha desglosado el predominio de medios no físicos en los departamentos con mayor incidencia entre 2021 y 2024, los cuales se consolidan más en las regiones como Lambayeque, Áncash y Piura, donde superan el 90%. En consecuencia, se observa un uso creciente de medios no físicos que son frecuentados para realizar extorsiones, tales como el uso de servicios públicos móviles que no logran ser rastreados e identificados adecuadamente.

Gráfico N° 3: Medios de amenaza empleados en los departamentos con mayor incidencia (2021 y 2024)



Fuente: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8813510/7279161-cobro-y-silencio-la-dinamica-de-la-extorsion-en-el-peru.pdf?v=1760147273>

En los delitos como homicidio y feminicidio⁶, los equipos terminales móviles se emplean para enviar amenazas u otras expresiones de coacción, hostigamiento o acoso. Por ejemplo, para el caso de denuncias de violencia contra la mujer, frente a las amenazas recibidas, se establece como medida de protección “la prohibición de comunicación con la víctima vía epistolar, telefónica, electrónica; asimismo, vía chat, redes sociales, red institucional, intranet u otras redes o formas de comunicación”⁷.

De acuerdo con la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), durante el año 2023, el 53.8% de las mujeres en edad fértil ha sido víctima de violencia alguna vez a lo largo de su vida, y el 8.3% de las mujeres han sido víctimas de violencia física y/o sexual en el año (INEI, 2023)⁸.

En el Anuario Estadístico Policial 2024 de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (DIRETIC) de la Policía Nacional del Perú se advierte un total de 5163 denuncias por homicidio, cifra superior en 4.6% a la reportada durante el 2023 (4 938 denuncias). Asimismo, en relación con la cantidad de denuncias por feminicidio, la Policía Nacional del Perú registró durante el 2024 un total de 104 denuncias, cifra inferior en 1% a la reportada en el Anuario Estadístico Policial durante el 2023 (105 denuncias)⁹.

⁶ Delitos Contra la Vida el Cuerpo y la Salud (Artículo 106 al 129): Homicidio, Lesiones, Delitos contra la Dignidad Humana, Trata de personas y Explotación.

⁷ Numeral 3 del artículo 22 de la Ley N° 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar

⁸ Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6389989/5601739-resumen-peru-encuesta-demografica-y-de-salud-familiar-endes-2023.pdf?v=1716478980>

⁹ Disponible en: <https://www.policia.gob.pe/siepol/documentos/anuario-2024/anuario-PNP-2024.pdf>

Respecto a los delitos contra el patrimonio¹⁰, entre los cuales se destaca el delito de extorsión, debemos señalar que su incidencia ha concentrado en el año 2025 un total de 20 705 hechos reportados a la Policía Nacional del Perú, según los datos del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana¹¹.

Tabla N° 1: Denuncias por delitos patrimoniales según subtipo, (enero – setiembre) 2019-2025

Subtipo	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Hurto	122 938	75 578	95 695	124 670	168 922	173 217	131 041
Robo	75 828	38 998	46 650	63 738	110 542	92 857	47 810
Estafa y otras defraudaciones	8 817	9 590	14 752	19 854	24 346	30 133	27 018
Extorsión	2 781	2 020	3 069	10 846	16 298	16 075	20 705
Otros	9 202	9 234	12 486	13 366	14 020	15 597	14 256
Receptación	2 423	2 943	4 419	10 394	11 234	15 013	9 099
Daños	4 345	3 308	5 178	6 574	7 820	8 836	8 376
Total	225 854	141 166	181 430	248 423	351 927	350 266	256 921

Otros: usuario, abigeato, apropiación ilícita y fraude en la administración pública.

Nota: Las sumatoria de cifras por subtipo supera al total debido a que una denuncia puede tener una o más modalidades asociadas

Fuente: Sistema de Información de Denuncias Policiales – SIDPOL (Cifra actualizadas al 30.09.2025).

Elaboración: Adaptado del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana

Adicionalmente, de acuerdo con lo señalado en el Boletín Delitos Denunciados, entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de agosto de 2024, el Ministerio Público registró 8.26 millones de delitos, observándose que, los delitos contra la vida, el cuerpo y la salud presentaron la mayor frecuencia, con 34,1 %, seguidos de los delitos contra el patrimonio, con el 29.7 %. Los delitos contra la seguridad pública concentraron el 8.89 % del total.

Gráfico N° 4: Delitos Denunciados, registrados en fiscalías provinciales Penales, Mixtas y Especializadas, según Delito Genérico 2016-2024



Contra la vida/el cuerpo y la salud	34,14 %	2 819 502
Contra el patrimonio	29,73 %	2 454 993
Contra la seguridad pública	8,89 %	734 579
Contra la familia	6,96 %	574 486
Contra la administración pública	6,01 %	496 597
Contra la libertad	5,60 %	462 754
Contra la fe pública	2,34 %	193 143
Ley n° 30096, de delitos informáticos	1,42 %	117 402
Otros delitos genéricos (*)	2,38 %	196 832
Sin especificar	2,52 %	208 111

Ahora bien, con el objetivo de prevenir delitos como la extorsión e ingreso indebido de sistemas de comunicación al interior de establecimientos penitenciarios, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el INPE realizan operativos sorpresivos en

¹⁰Delitos Contra el Patrimonio (Artículo 185 al 208): Hurto, Robo, apropiación ilícita, Receptación, Estafa y otras defraudaciones, Fraude en la administración de personas jurídicas, Extorsión, Usurpación, Daños, y Delitos Informáticos.

¹¹ Disponible en: <https://observatorio.mininter.gob.pe/content/incidencias-delictivas-nacional>

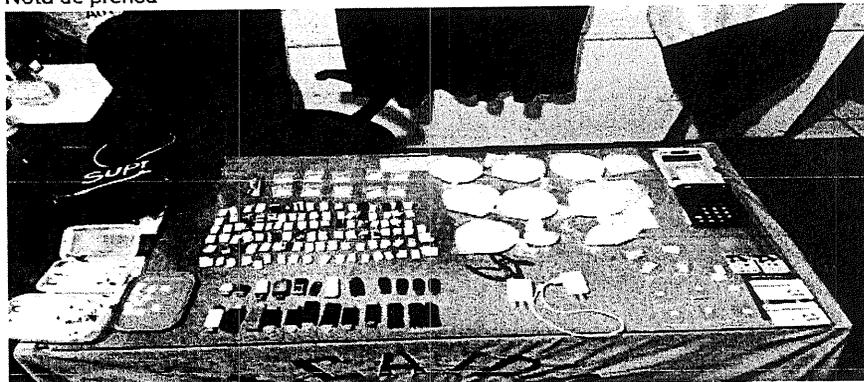
centros penitenciarios, durante los cuales son descubiertos y decomisados numerosos SIM Cards¹².

Ilustración N° 1: Fotografía de chips incautados durante operativos

Instituto Nacional Penitenciario

GOES del INPE halla chips de celulares y sustancias prohibidas en penal del Callao

Nota de prensa



4.2. Identificación del problema público

Alta incidencia de desconocimiento múltiple de líneas móviles por parte de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, víctimas de suplantación de identidad o de irregularidades en el proceso de contratación.

Línea base

- **El 52.7% (40 247) de las solicitudes** acumuladas entre el 2024 y 2025 presentadas vía la herramienta digital *Checa tus líneas* corresponde a **desconocimientos múltiples** de líneas móviles
- En los años 2024 y 2025 se registraron 39 781 y 36 652 solicitudes por desconocimiento (único y múltiple), respectivamente.

Existe un alto nivel de desconocimiento de líneas por parte de los usuarios y, del mismo modo, de los riesgos de exponer sus datos personales. Las cifras recogidas solo mostrarían una parte de los afectados, los que revisan el *Checa tus líneas* y descubren que ha sido suplantada su identidad, mientras que el otro grupo de usuarios afectados lo desconocería.

En los últimos años, el Perú enfrenta un incremento sostenido de los índices de inseguridad ciudadana, caracterizado por el aumento de delitos de extorsión, estafa, fraude electrónico y suplantación de identidad, muchos de los cuales se ejecutan a través de líneas móviles registradas de manera irregular o bajo identidades falsas.

En atención al incremento de riesgos asociados al uso inadecuado de líneas móviles, el Decreto Legislativo N° 1338 fortaleció el Registro de Abonados e introdujo obligaciones específicas para la verificación de identidad en la contratación del servicio. Este decreto estableció que los procesos de contratación debían realizarse mediante

¹²<https://www.gob.pe/institucion/inpe/noticias/968326-goes-del-inpe-halla-chips-de-celulares-y-sustancias-prohibidas-en-penal-del-callao>

mecanismos seguros, verificables y auditables, con participación de entidades responsables de validar la identidad del abonado.

En este contexto, el OSIPTEL, en el marco de sus facultades, adoptó diversas medidas orientadas a mejorar los niveles de seguridad en el proceso de contratación del servicio público móvil. Específicamente, se aprobaron las Resoluciones de Consejo Directivo N° 056-2015-CD-OSIPTEL, N° 00072-2022-CD/OSIPTEL y N° 00059-2024-CD/OSIPTEL.

Estas resoluciones lograron mitigar parcialmente los riesgos y vulnerabilidades en la contratación del servicio público móvil; no obstante, su efectividad siempre se vio afectada por la permisividad de las empresas operadoras con respecto al comportamiento negligente de los distribuidores y vendedores de líneas móviles. La continua acción normativa del Osiptel ha apuntado más a corregir las vulnerabilidades en el proceso de la contratación de servicios móviles para garantizarle al usuario la seguridad y legalidad al contratar. No obstante, dada la agudización de los niveles de inseguridad ciudadana, estos esfuerzos normativos correctivos requieren complementarse con medidas preventivas, normando una acción útil para la prevención de actos delictivos, pues persiste la problemática del desconocimiento de líneas móviles. Claro está que dicha problemática se relaciona con las referidas vulnerabilidades, algunas de las cuales se originan en la informalidad con que operan las empresas operadoras y sus socias distribuidoras, así como al carácter masivo que tiene la oferta de líneas móviles.

En efecto, los distribuidores y socios comerciales de las operadoras siguen operando con un bajo nivel de control, y mantienen incentivos para realizar ventas masivas, aun cuando ello implique registrar numerosas líneas a nombre de una misma persona sin su consentimiento.

El problema de desconocimiento de líneas adquiere una mayor gravedad cuando se trata de casos múltiples o casos donde un titular desconoce haber contratado dichas líneas, evidenciando tanto suplantación de identidad como deficiencias en los mecanismos de verificación aplicados por las empresas operadoras.

Al respecto, en octubre de 2015, entró en vigencia la exigencia establecida por el Osiptel referida a que en caso el abonado sea persona natural y cuente con diez (10) servicios públicos móviles bajo su titularidad y decida contratar uno o más servicios, en una misma empresa operadora, únicamente podría realizar la contratación del servicio en las oficinas o centros de atención de la empresa operadora, utilizando el mecanismo del sistema de validación biométrica de huella dactilar para validar la identificación del solicitante del servicio.

Asimismo, en el 2016, la sospecha sobre los casos de múltiples líneas y sus usos diferentes a los que comúnmente hacen los abonados se plasmó en un decreto supremo (DS N° 003-2016-MTC, Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 023-2014-MTC y dispone la utilización del Mecanismo Biométrico para validar la identidad de los abonados de los Servicios Públicos Móviles Prepago) por medio de obligaciones a cumplir con el procedimiento de validación de líneas para abonados prepago que contaban con más de 10 líneas móviles a su nombre. Como resultado de dicho proceso, se dieron de baja más de 500 mil (558 560) servicios públicos móviles prepago cuya contratación no fue regularizada y reconocida por quienes figuraban como titulares del servicio.

Posteriormente, en el 2025, el Osiptel adoptó medidas temporales, dado el escenario de Estado de Emergencia actual (Resolución N° 116-2025-CD/OSIPTEL), entre las

cuales se incluyó la validación de la identidad de los abonados con más de diez (10) servicios públicos móviles.

Finalmente, se señalan algunos aspectos adicionales que todavía vulneran la seguridad del proceso de contratación:

- Robo o uso indebido de la identidad.
- La existencia de un posible mercado negro de datos personales.
- Nuevas técnicas para vulnerar la verificación biométrica.
- Informalidad en la venta de los servicios públicos móviles debido a que las empresas operadoras no emplean los canales de venta formales.
- Falta de control de la información de los vendedores por parte de las empresas operadoras.
- Predisposición de los usuarios a contratar en lugares donde domina la informalidad

4.3. Análisis de la situación fáctica que se pretende regular o modificar

Pese a las diversas medidas que se han establecido en los últimos años para la contratación del servicio público móvil, todavía se siguen identificando vulnerabilidades en los procesos de contratación de dicho servicio, lo que ha propiciado que sea susceptible de un uso con fines delictivos: extorsiones, fraudes, suplantaciones de identidad, estafas telefónicas, entre otros.

Precisamente, a pesar de las medidas orientadas a fortalecer los procesos de validación de identidad a través del sistema de verificación biométrica por huella dactilar, cuando se produce una vulneración a dicho sistema, se incrementa el riesgo que se efectúen múltiples contrataciones del servicio público móvil a nombre de una única persona natural.

En este contexto, el que no exista un límite a la cantidad de líneas móviles que se pueden contratar por parte de una persona natural, incrementa el riesgo que puedan efectuarse múltiples contrataciones del servicio público móvil sin su consentimiento.

Esta situación refleja la necesidad de mecanismos normativos que limiten la cantidad de líneas por persona y de controles efectivos para garantizar la veracidad del registro de abonados, a fin de prevenir el uso del servicio público móvil para fines ilícitos.

De acuerdo con la información reportada por las empresas operadoras a través del Registro de Abonados, la mayoría de los usuarios mantiene entre una y tres líneas activas; no obstante, también se evidencia una concentración atípica en un reducido grupo de titulares. En efecto, a octubre del 2025, cerca de 223 mil usuarios personas naturales tenían más de 10 líneas, lo cual equivale al 1.1% de usuarios y al 6% de líneas; mientras los que tienen más de 5 líneas representan el 6.5% de usuarios y el 22% de las líneas móviles.

Cabe señalar que, el uso de líneas registradas bajo identidades falsas o sin trazabilidad suficiente ha facilitado la comisión de delitos de alto impacto, muchos de ellos vinculados al crimen organizado. Estos ilícitos generan graves afectaciones sociales y económicas, deterioran la confianza ciudadana en los servicios de telecomunicaciones y obstaculizan las labores de investigación y persecución penal a cargo de la Policía Nacional del Perú y del Ministerio Público.

De otro lado, la delincuencia requiere del anonimato en el uso delictivo de las líneas móviles por lo que usualmente recurre a la suplantación en el proceso de contratación y la adquisición masiva de líneas a nombre de usuarios suplantados. Un indicador parcial de este problema es la incidencia de reclamos por contratación no solicitada, el cual en el 2024 llegó a 70 371 y se proyecta que en el 2025 sea cercano a 78 mil.

Al respecto, se debe señalar que, la magnitud del problema es mucho mayor que la cantidad reportada de reclamos por contrataciones no solicitadas, toda vez que los usuarios no suelen ser conscientes de la cantidad de líneas que tienen a su nombre, razón por la cual el OSIPTEL desarrolló el aplicativo Checa tus Líneas. Así, según los datos disponibles de este aplicativo, entre el 2024 y 2025, en cerca de 76 mil formularios¹³ de Checa tu Línea completados por usuarios se desconocieron líneas, eso equivale a cerca del 55% de las consultas. Estos datos demuestran la vinculación entre la suplantación en la contratación del servicio y la incidencia de usuarios con gran cantidad de líneas móviles.

En general, estas brechas afectan la integridad, confiabilidad y utilidad del registro de abonados, limitando la capacidad de supervisión regulatoria, colaboración con entidades de seguridad pública y prevención del delito. La información, al no ser completamente verificable y actualizada, dificulta la identificación de titulares reales y la detección oportuna de irregularidades.

En este marco, el país enfrenta un problema público de carácter estructural: la necesidad de fortalecer la seguridad en la contratación del servicio público móvil, mediante mecanismos que aseguren trazabilidad, veracidad de los registros y control efectivo sobre la activación de líneas.

a) Acumulación de líneas y suplantación de identidad

En el país persiste un uso inadecuado del servicio público móvil, el cual viene siendo aprovechado para la comisión de diversos delitos, tales como extorsiones, fraudes, suplantaciones de identidad y estafas telefónicas, afectando directamente la seguridad ciudadana y la confianza en el sistema de telecomunicaciones¹⁴.

En el país y los países de América Latina, la evidencia empírica o estadística que revele la correlación entre el defectuoso uso del servicio público móvil y la comisión de los delitos enumerados es extremadamente escasa, pero no significa que la relación no exista. Responde, más bien, a limitaciones estructurales del sistema de información, del diseño institucional y del enfoque de política criminal. Eso quiere decir que el problema no está en la ausencia de correlación, sino en la falta de datos ordenados y técnicamente consistentes.

Las víctimas, su entorno familiar y social, y en general la información de los medios de comunicación permiten conocer que las extorsiones usan llamadas, SMS o WhatsApp, correos electrónicos, etc. lo mismo las estafas y la suplantación de identidad.

¹³ Se puede asumir que cada formulario es un usuario.

¹⁴ Según el Ministerio del Interior, una de las categorías de los medios empleados por los extorsionadores para la comisión de sus ilícitos son los medios no físicos, que son métodos en los que no se recurre a una agresión directa, sino a la intimidación mediante comunicación escrita o verbal. Esto incluye las **amenazas telefónicas y por mensajes**, entre otros, lo cual representa el 87% de las extorsiones cometidas entre enero y octubre de 2024.

Fuente: "Cobro y Silencio: La Dinámica de la Extorsión en el Perú", pág. 28, estudio emitido por el Ministerio del Interior. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8813510/7279161-cobro-y-silencio-la-dinamica-de-la-extorsion-en-el-peru.pdf?v=1760147273>

Esto es constatado por la PNP, el Ministerio Público y OSIPTEL, desde sus diversos ámbitos. Así, la PNP dispone de denuncias de delitos, el Ministerio Público maneja información en las carpetas fiscales, el Poder Judicial en los procesos penales, OSIPTEL, cuenta con información de los servicios públicos móviles, números de IMEI que identifican a los equipos celulares, titulares de los servicios móviles.

En síntesis, en nuestro país, existe suficiente evidencia de la alta informalidad y anonimato en el uso de líneas móviles. Esta situación obliga a encontrar y analizar situaciones o comportamientos que permitan una buena aproximación a la problemática del uso de servicios públicos móviles y la comisión de delitos.

Asimismo, el OSIPTEL ha recibido y gestionado casos de usuarios que han sido víctimas de la suplantación masiva de su identidad en la contratación de múltiples líneas móviles. Estos casos también han estado asociados lamentablemente a presuntos delitos (extorsión, chantaje, etc.) que se han realizado a través de estas líneas, razón por la cual, las personas víctimas de suplantación se han visto involucradas.

En efecto, la persona cuya identidad haya sido usurpada y registra líneas móviles sin consentimiento, se ve afectada por cuanto la empresa operadora posteriormente podría exigirle el pago por los consumos realizados desde dichas líneas, así como por el costo del equipo adquirido bajo financiamiento. Del mismo modo, en caso se hayan cometido delitos empleando dicha línea y/o equipo, la persona que figura como titular del servicio se verá vinculada a tales ilícitos ante las autoridades respectivas (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y/o Poder Judicial), con el consecuente perjuicio que ello implica.

Al no existir un límite de cantidad de servicios públicos móviles bajo la titularidad de una persona natural, se incrementa el riesgo de que puedan efectuarse múltiples contrataciones del servicio público móvil sin su consentimiento, aumentando, a su vez, la probabilidad que estos sean empleados para fines ilícitos.

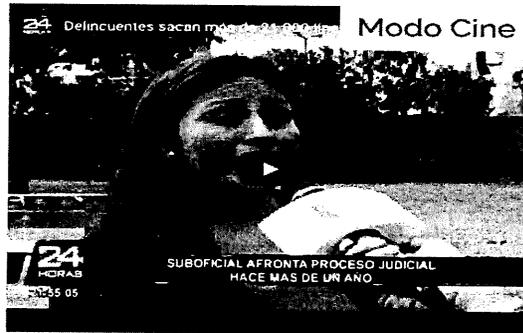
A modo de ejemplo, cabe mencionar los casos de la señora Taboada y la señora Ramos quienes fueron vinculadas con procesos judiciales, dado que desde algunas de las líneas que se registraron bajo su titularidad, sin su consentimiento, se cometieron determinados delitos. En el caso de la señora Taboada, se registró indebidamente bajo su titularidad más de 21 mil líneas móviles; mientras que en el caso de la señora Ramos, se encontró que se había registrado indebidamente bajo su titularidad 38 líneas móviles.

Ilustración N° 2: Fotografía de víctima de suplantación de identidad

DELINCUENTES SACAN MÁS DE 21 000 LÍNEAS A NOMBRE DE MUJER POLICÍA

Suboficial Tabouda Campos

2018



Esta mujer atraviesa uno de los momentos más difíciles de su vida y a que podría ser encarcelada por presuntamente ser una **extorsionadora**. A la suboficial de la PNP Gracia Tabouda Campos se la acusa de tener líneas telefónicas, con las cuales hacía llamadas amenazantes a diferentes autoridades y empresarios.

Fuente: <https://panamericana.pe/24horas/locales/207855-delincentes-sacan-21-000-lineas-nombre-mujer-policia>

Ilustración N° 3: Fotografía de usuaria víctima de suplantación de identidad por parte de delincuentes



Fuente: <https://larepublica.pe/sociedad/947539-mafia-la-suplanta-para-obtener-chips-y-ahora-ella-puede-ir-a-prision>

Cabe indicar que, si bien estos casos se presentaron de forma previa a la exigencia de verificación biométrica en la contratación del servicio y a las demás disposiciones que garantizan la adecuada verificación de la identidad de la persona que contrata el servicio público móvil, se continúan observando casos de usuarios afectados por registrar bajo su titularidad servicios públicos móviles que no reconoce haber contratado. Así, por

ejemplo, en el año 2023 se identificó el caso de un usuario que registraba más de 7 mil servicios públicos móviles bajo su titularidad, y al ser contactado por el OSIPTEL informó que desconocía dicha cantidad de servicios públicos móviles.

En el año 2024, del mismo modo, se ha detectado casos en los que una sola persona natural figura como titular de decenas, o incluso cientos de servicios públicos móviles, lo cual puede facilitar la comisión de actividades ilícitas como el SIM Swapping, fraudes bancarios, extorsiones desde centros penitenciarios y suplantaciones de identidad.

Así, por ejemplo, en octubre de 2024 se detectaron un total de 143 abonados de las empresas operadoras América Móvil Perú S.A.C. (Claro), Entel, Bitel e Integratel, quienes tenían bajo su titularidad más de 50 líneas móviles, y que, en total, sumaban más de 19 mil líneas móviles. En ese contexto, se realizó un total de 19 295 llamadas a los servicios identificados, de los cuales únicamente se tuvo respuesta en 240 casos (1.2% del total), y se advirtió que en 78 casos (33%) quien contestaba la llamada indicaba no conocer al abonado real del servicio. Asimismo, en 72 casos (30%) indicaron que utilizaban el servicio para empresas de GPS.

Por lo tanto, la problemática de la inseguridad en la contratación del servicio móvil y de su potencial uso en actividades delictivas se ve agravada por la existencia de un número significativo de líneas móviles activas sin un control efectivo sobre su titularidad, evidenciándose casos en los que una misma persona natural mantiene una cantidad desproporcionada de líneas móviles, lo que dificulta la trazabilidad de las comunicaciones y la identificación de los responsables en actividades ilícitas.

b) Incidencia de casos de acumulación de líneas móviles

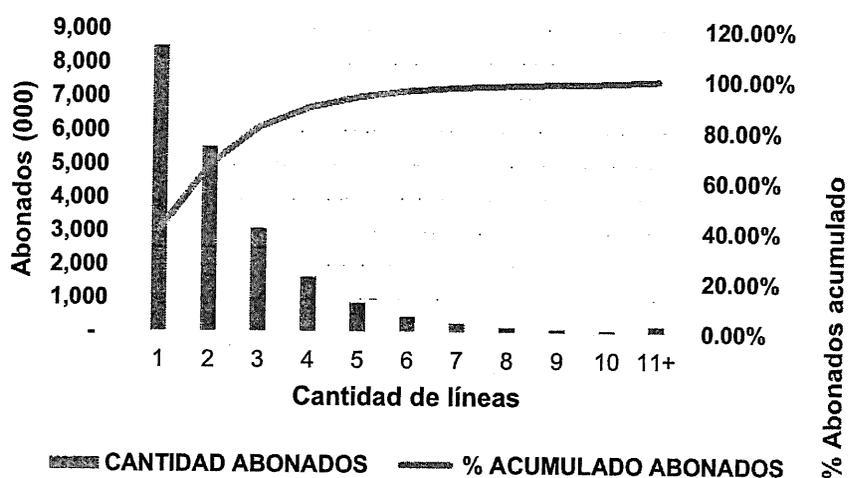
De acuerdo con la información proporcionada por las empresas operadoras¹⁵ al OSIPTEL, a través del Registro de Abonados, en promedio los usuarios tienen 2.43 líneas a su nombre. De manera desagregada, el 40.4% de usuarios tienen una sola línea, el 26% tiene 2 líneas, casi un 15% tiene 3 líneas, 8% tiene 4 líneas y, de manera acumulada, el 93.5% tiene hasta 5 líneas y el 98.9% tiene hasta 10 líneas.

En contraste, los que tienen más de 5 líneas son el 6.5% de usuarios y tienen el 22% de total de líneas, exactamente 11.3 millones de líneas; los que tienen más de 7 líneas son el 2.8% de los usuarios y detentan el 12.5% de las líneas (6.4 millones de líneas); mientras que los que tienen más de 10 líneas son el 1.1% de los usuarios y el 6% de las líneas, es decir, 3.2 millones de líneas.

Por la manera de operación de los delincuentes y las bandas basadas en el anonimato o escasa transparencia, se podría concluir que la disposición de un número elevado de líneas móviles facilita su comportamiento y aumentaría el número de delitos que usan como vehículo servicios móviles de telecomunicaciones, haciendo necesario preguntarse sobre la necesidad de limitar su disponibilidad.

¹⁵ Al 17 de diciembre de 2025.

Gráfico N°5: Cantidad de líneas por abonado



Por otra parte, según la información reportada, en el umbral de 5 líneas, se ha detectado que el 83% de las líneas que lo superan son prepago y el 99% corresponde a titulares nacionales; los que superan el umbral de 7 líneas son en 88% prepago y en un 99% nacionales; en cambio, los que superan el umbral de 10 líneas son en un 90% prepago y 99% usuarios nacionales, como se puede apreciar en la tabla siguiente.

Tabla N° 2: Cantidad de líneas que superan umbral de 5, 7 y 10 líneas móviles

Desagregado por modalidad contractual			
Tope	Prepago	Postpago	Total
5 líneas	83%	17%	100%
7 líneas	88%	12%	100%
10 líneas	90%	10%	100%
Desagregado por nacionalidad			
Tope	Nacional	Extranjero	Total
5 líneas	99%	1%	100%
7 líneas	99%	1%	100%
10 líneas	99%	1%	100%

Fuente: Registro de Abonados del 16/12/2025

En este contexto, resulta válido cuestionarse nuevamente cuánto sería la cantidad de líneas móviles que normalmente poseen los usuarios y los hogares peruanos y cómo saber si esos casos de usuarios con excesiva acumulación de líneas son manifestación de un normal patrón de consumo o si, por el contrario, son indicios de prácticas indebidas de proveerse de líneas mediante mecanismos de suplantación o de alquiler de titularidad¹⁶.

Con la finalidad de brindar respuestas a estas cuestiones, se ha revisado la información proveniente de la Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (Erestel, 2024) del OSIPTEL. Esta encuesta constituye una fuente estadística completa y

¹⁶ También es posible que personas de bajos recursos acepten brindar su identidad para la contratación de líneas que no van usar.

representativa para caracterizar la tenencia y los patrones de consumo de los servicios móviles a nivel nacional.

Al respecto, los resultados muestran que solo 619 311 personas declararon poseer más de una línea bajo su titularidad, lo que representa apenas el 2,5% del total de encuestados con al menos una línea móvil. Estos resultados permiten concluir lo siguiente:

- La gran mayoría de usuarios (97,5%) necesita y utiliza únicamente una línea móvil, lo que sugiere que la necesidad de mantener múltiples líneas es marginal en el mercado.
- En el caso de líneas adicionales, esta se encuentra altamente concentrada en un subconjunto reducido de personas.

Tabla N°3 Tenencia de más de una línea en el servicio de telefonía móvil

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	619 311	2.5%
No	24 183 874	97.5%
Total encuesta	24 803,185	100%

Fuente: ERESTEL-OSIPTEL, 2024

Elaboración: Subdirección de Análisis Regulatorio de la DPRC - OSIPTEL

Dentro del grupo de personas que sí declaró tener más de una línea, se observa una distribución fuertemente concentrada en valores bajos, lo que implicaría que la multipertenencia intensiva (varias líneas adicionales) es un fenómeno poco extendido en el segmento residencial. A saber:

- El 87,4% de este subconjunto posee un total de 3 líneas (es decir, una línea principal y dos adicionales).
- Menos del 1% declara tener un total de 6 líneas¹⁷, lo que constituye el mayor número de líneas registrado para una persona en la encuesta.

Estos datos reflejan que la distribución del número de líneas contratadas por persona se encuentra altamente concentrada en torno a valores pequeños, con una cola superior muy delgada. La Tabla 5 resume esta distribución y evidencia que los casos del segmento residencial con múltiples líneas son excepcionales dentro de la población peruana.

¹⁷ Declararon contar con cinco líneas adicionales a su línea principal.

Tabla N°4 Distribución del número total de líneas por usuario

Total de Líneas Contratadas	Frecuencia (F): Personas	Porcentaje (P)	FxP
3	541 051	87.4%	1 623 153
4	67 372	10.9%	269 488
5	5 879	0.9%	29 395
6	5 009	0.8%	30 054
Más de 6	-	-	-
Total	619 311	100%	1 952 090
Promedio ponderado (Líneas por persona que declararon tener más de 1)			3.15

Fuente: ERESTEL-OSIPTTEL, 2024

Elaboración: Subdirección de Análisis Regulatorio DPRC - OSIPTTEL

Como resultado de esta distribución, las personas que cuentan con más de una línea móvil poseen, en promedio, un total de 3 líneas. Este promedio es coherente con la alta concentración observada en torno a valores bajos y confirma que la multipertenencia de líneas móviles es un comportamiento limitado en cuanto a magnitud. Sin embargo, también se debe mencionar, que todos los usuarios residenciales que participaron de esta encuesta declararon tener entre 1 a como máximo 6 líneas, por lo que se podría concluir que los casos de usuarios con más de 6 líneas no obedecen a patrones de uso adecuados para las personas naturales, lo cual no contribuye con la seguridad ciudadana.

Por otro lado, como parte de las incidencias por acumulación de líneas móviles, existen escenarios en los que los servicios móviles bajo la titularidad de un abonado son utilizados o cursan tráfico de datos en centros penitenciarios o celdas colindantes a los centros penitenciarios, lo cual representa un uso prohibido del servicio.

Así, como parte de esta problemática, la empresa operadora CLARO, a través de la carta N° DMR-CE-3686-25 del 11 de diciembre de 2025, reportó al OSIPTTEL el caso de dos abonados en específico¹⁸, donde se observó lo siguiente:

- **Abonado 1 - Jenifer: contratación de 3037 servicios móviles:**
 - Periodo de contratación: entre enero de 2018 a noviembre de 2025.
 - 975 servicios móviles fueron adquiridos en 2025, de los cuales 487 se encuentran vinculados a tráficos realizados en centros penitenciarios.
 - El 70% de estos servicios corresponden a tráfico de datos y el 99% han realizado tráfico en celdas colindantes al penal de Pucallpa, siendo el 1% restante correspondiente a otros centros penitenciarios.
- **Abonado 2 - Omar: contratación de 220 servicios móviles:**
 - Periodo de contratación: entre enero y octubre de 2025.
 - 220 servicios móviles fueron adquiridos en dicho periodo, de los cuales 50 fueron adquiridos el 11 de octubre.
 - El 68% de estos servicios presentan comunicaciones colindantes al centro penitenciario de Pucallpa.

¹⁸ En virtud del marco legal correspondiente a la protección de datos personales, se omite brindar los nombres completos de los abonados implicados

Cabe indicar que, según lo reportado por las empresas operadoras, en el periodo 2023 hasta noviembre de 2025, se han reportado cerca de 30 mil servicios públicos móviles con corte por uso prohibido en centros penitenciarios.

Tabla N° 5: Líneas móviles reportadas con corte por uso prohibido (*)

Empresa	2023	2024	2025
Bitel	36	90	51
Claro	342	795	410
Entel	1,722	13,825	3,147
Movistar	3,745	3,556	1,942
Total	5,845	18,266	5,550

Fuente: OSIPTEL

(*) al 15 de noviembre de 2025.

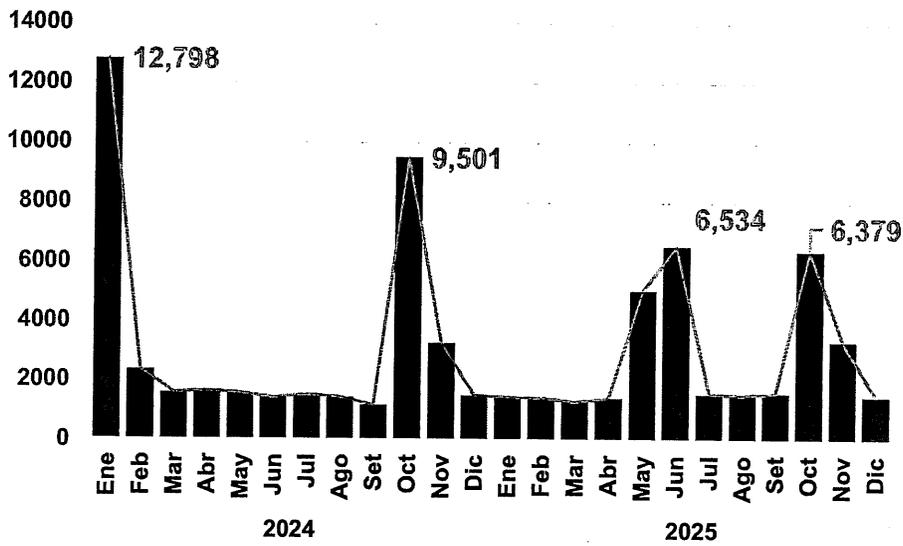
En virtud de lo señalado, se puede indicar que existen casos en los que personas naturales realizan la contratación de un gran número de servicios públicos móviles con el propósito de destinar dichos servicios a fines ilícitos, lo que confirma la necesidad de reforzar los mecanismos de control de titularidad y trazabilidad en el servicio público móvil.

c) Incidencia del desconocimiento de líneas móviles

El 18 de julio de 2023, el OSIPTEL ha implementado una herramienta que incluye un formulario digital, mediante el cual los usuarios pueden reportar los problemas advertidos en atención a los resultados obtenidos de la consulta en "Checa tus líneas".

En línea con lo anterior, mediante el formulario de desconocimiento de líneas implementado, se observa una variación marcada en el registro, con picos visibles en los meses de enero de 2024 (12,798), octubre de 2024 (9,501), junio de 2025 (6,534) y octubre de 2025 (6,379). Estas fechas corresponden a momentos de mayor exposición o campañas informativas, como la antes descrita, que generaron incrementos temporales en las declaraciones de desconocimiento de líneas. Durante los demás meses, el registro se mantiene estable, con niveles promedio de 1877 formularios mensuales, conforme se observa:

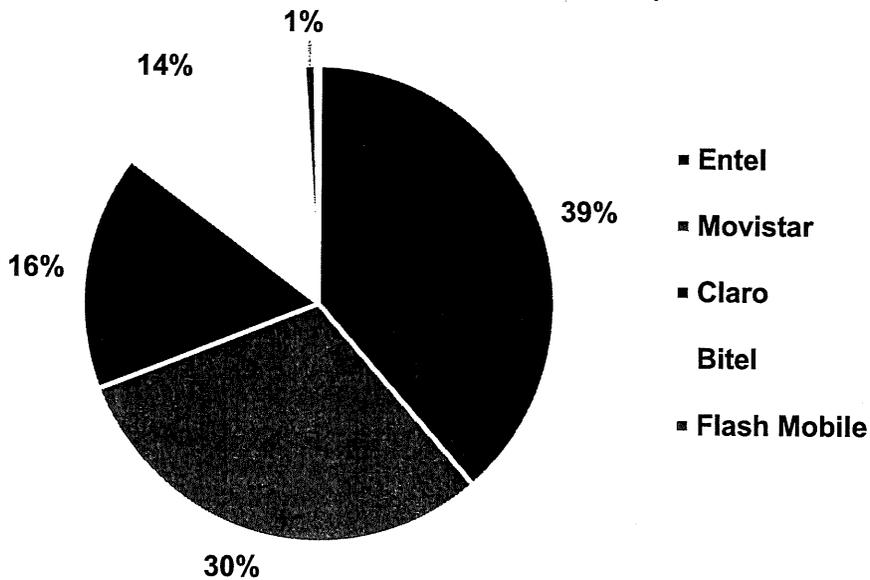
Gráfico N° 6: Evolución mensual de formularios de desconocimiento de líneas (2024-2025)



Nota: Información al 21 de diciembre de 2025
Fuente: OSIPTEL, Checa tus líneas

De dicha información, el análisis muestra que las cuatro principales empresas operadoras concentran casi el 99% de los formularios de desconocimiento de líneas: Entel (39%) y Movistar (30%) explican siete de cada diez reportes, seguidas de Claro (16%) y Bitel (14%).

Gráfico N° 7: Distribución de formularios de desconocimiento de líneas por empresa operadora (2024-2025)



Fuente: OSIPTEL, Checa tus líneas

Asimismo, se tiene que el 55% del total de registros son desconocimientos sobre líneas prepago o postpago de acuerdo con la siguiente relación; y de estos, casi el 70% son prepago.

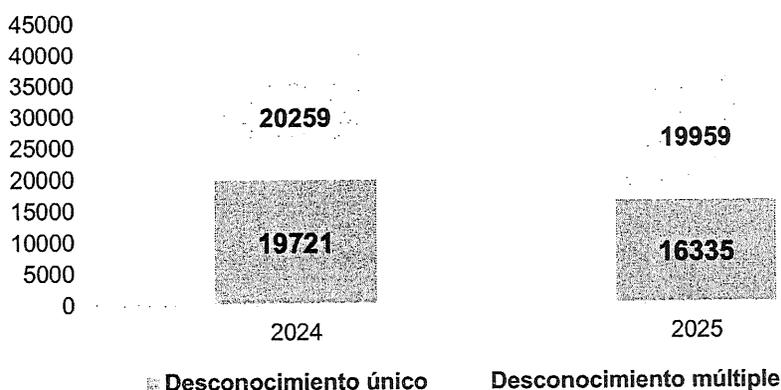
Tabla N° 6: Estadísticas del desconocimiento de líneas

EMPRESA	Desconozco	Desconozco	TOTAL	%
	líneas POSTPAGO	líneas PREPAGO		
Entel	8,418	20,917	29,335	39%
Movistar	7,406	15,802	23,208	31%
Claro	4,231	8,037	12,268	16%
Bitel	2,712	7,693	10,405	14%
Flash Mobile	149	455	604	1%
Guinea Mobile	88	144	232	0.3%
TOTAL	23,004	53,048	76,052	100%

Fuente: OSIPTEL, Checa tus líneas

De otro lado, según la información de Checa tus Líneas correspondiente al 2024 y 2025¹⁹, casi la mitad de los casos de desconocimiento de líneas son múltiples, es decir por varias líneas, lo cual demuestra que existe una vulnerabilidad en el proceso de contratación que estaría siendo aprovechado por la delincuencia para obtener las líneas móviles en condiciones de anonimato.

Gráfico N° 8: Desconocimiento de líneas en Checa tu Línea



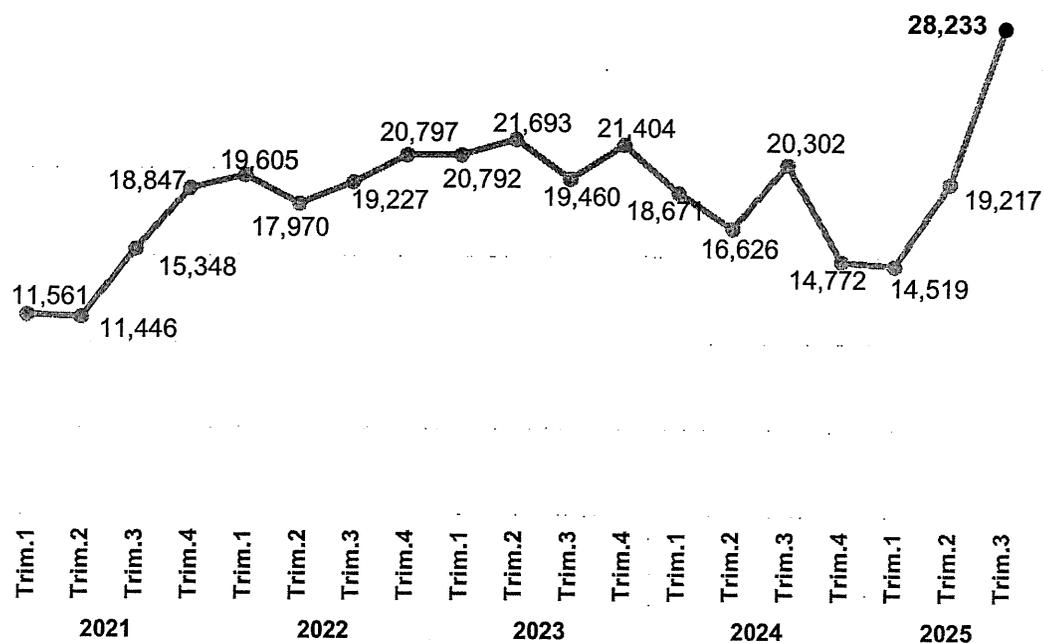
Fuente: OSIPTEL, Checa tu línea.

d) Reclamos por contratación no solicitada

Es necesario indicar que un conjunto importante de reclamos de los usuarios es por la materia de “contratación no solicitada”, la cual suele estar relacionada con el uso del servicio público móvil para fines delictivos o para 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 83 349 reclamos, lo cual representó un incremento del 7.4%, con respecto del año 2022. Asimismo, en el 2024 se reportó un total de 70 371 reclamos. Sin embargo, en el 2025 la cantidad de este tipo de reclamos ha presentado un incremento exponencial, superando los 28 mil reclamos en el último trimestre, lo que representa un crecimiento del 39% respecto al tercer trimestre del año 2024.

¹⁹ La información del 2025 es hasta 15 de diciembre

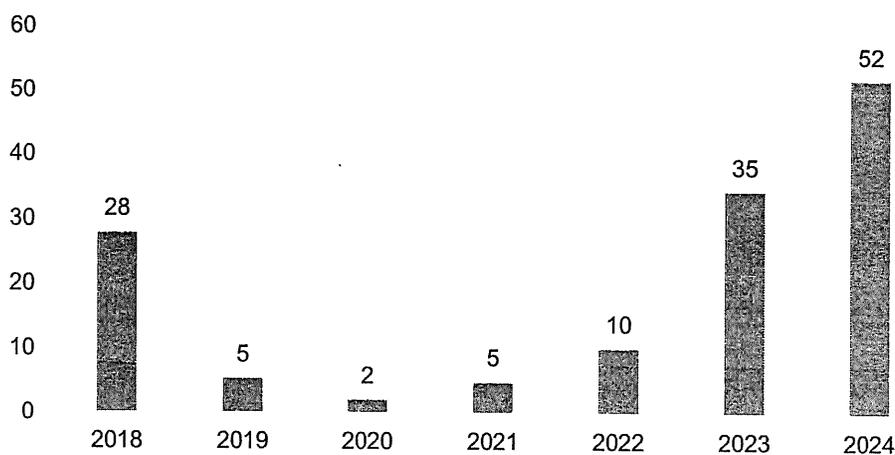
Gráfico N° 9: Reclamos resueltos en contratación no solicitada del servicio público móvil 2021-2025



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

Adicionalmente, 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 año 2024 se reportó un total de 51 940 cuestionamientos prepago, es decir un incremento de 240.9%.

Gráfico N° 10: Cuestionamientos de Titularidad Prepago (2018-2024, en miles)



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

En efecto, según el Estudio de Satisfacción 2025²⁰, se observa que, en el servicio de telefonía móvil, aproximadamente el 38.4% de usuarios que experimentan un problema y se contactan con su operador no presentan un reclamo, el 41.5% ni siquiera comunica su problema a la empresa operadora; por lo que probablemente la cantidad de contrataciones no solicitadas o cuestionamientos prepago sea mucho mayor, ello debido a que los usuarios tienden a no formular sus reclamos o a realizar las correspondientes denuncias a la policía.

4.4. Causas

4.4.1. Vulnerabilidades en los procesos de contratación del servicio móvil

Persisten **brechas operativas** en la verificación de identidad, incluso con mecanismos biométricos. Estas deficiencias permiten que:

- Una misma identidad sea utilizada para **contratar múltiples líneas** sin alertas tempranas.
- Usuarios acumulen **decenas, cientos o miles de líneas** sin su consentimiento.

Esto evidencia fallas en los sistemas de validación y control implementados por las operadoras.

De otro lado, la vigente norma de Condiciones de Uso no restringe la acumulación de líneas, aun si el usuario desconoce múltiples líneas móviles, ya que solo impone que cuando se desee contratar más de 10 líneas, el solicitante debe realizar el trámite de manera presencial. Con esta disposición, el OSIPTEL esperaba que el personal de las empresas operadoras en los canales presenciales hiciera una adecuada evaluación de estas solicitudes. No obstante, entre el 2020 y octubre de 2025 el Osipitel impuso multas firmes a Movistar, Entel, Bitel y Claro por S/ 125 millones por sanciones relacionadas a las fiscalizaciones de venta ambulatoria²¹, lo cual evidenciaría un precario compromiso para con sus usuarios al exponerlos a dicho escenario que incrementa el riesgo de una suplantación masiva de líneas a nombre de una sola persona.

Con respecto a la facilidad existente de acumular líneas, se observa que a noviembre de 2025 la cantidad de titulares con más de 7 líneas representa el 2,8% de los usuarios, concentrando así el 12,5% del total de líneas (aproximadamente 6,4 millones). Cabe señalar que, según la Erestel 2024, las personas naturales no suelen tener más de 6 líneas, por lo que los casos de acumulación extrema no responden a patrones normales de consumo. Esto significa que, en circunstancias normales, los titulares de servicio con más de 6 líneas deberían ser excepcionales.

²⁰ Estudio elaborado por la empresa consultora CID Latinoamérica S.A.C. por encargo del OSIPTEL.

²¹ Información al 30.09.2025, respecto de incumplimientos de las siguientes normas: Art 11-D, 11-A, 9, 6 del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobado por la Resolución N° 138-2012-CD/OSIPTEL y sus modificatorias; Numeral 2.8, 3.2 y 3.3 del anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 172-2022-CD/OSIPTEL y sus modificatorias; Art 27 del Reglamento General de Fiscalización, aprobado con Resolución N° 090-2015-CD/OSIPTEL y sus modificatorias; Art 7, 9 del Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones, aprobado por Resolución N° 087-2013-CD/OSIPTEL; Art 8 del Texto Único Ordenado del Reglamento de Portabilidad Numérica aprobado por Resolución N° 286-2018-CD-OSIPTEL; así como a medidas cautelares relacionadas a la normativa antes indicada.

4.4.2. Informalidad en la comercialización y distribución de SIM CARD

La informalidad económica en el Perú alcanza también al sector telecomunicaciones. Según el INEI (2022):

- El sector informal representa el **17,8% del PBI**,
- Y en el sector **transporte y comunicaciones**, la informalidad aporta el **35% del PBI** del rubro.

En el mercado de SIM Card, esta informalidad se expresa en:

Deficiencias estructurales

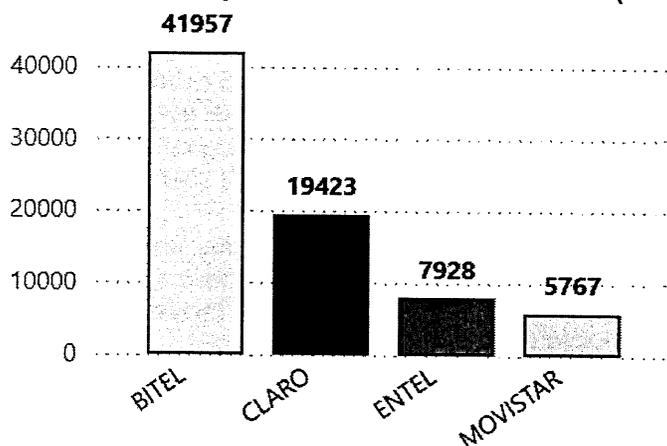
- Existencia de **puntos de venta sin supervisión adecuada**, lo que impide asegurar que el proceso de contratación cumpla estándares regulatorios.
- Delegación de la comercialización a **distribuidores y subdistribuidores** sin registros completos ni trazabilidad de vendedores, generando opacidad y falta de control.

Magnitud y evidencia

A noviembre de 2025, Bitel, Claro, Entel y Movistar reportan **75 075 puntos de venta**, distribuidos así:

- Bitel: 55,9 %
- Claro: 25,9 %
- Entel: 10,6 %
- Movistar: 7,6 %

Gráfico N° 11: Cantidad de puntos de venta autorizados (noviembre 2025)



Fuente: OSIPTEL, Portal de Información de Usuarios.

Además, se identificaron problemas críticos:

- Vendedores registrados en **múltiples puntos de venta en un mismo mes**.
- Puntos de venta con **información geográfica incompleta o imprecisa**, dificultando su fiscalización.

Como se puede observar, la comercialización de SIM CARD del servicio público móvil presenta elevados niveles de informalidad, asociados principalmente a la amplia red de puntos de venta gestionados por empresas distribuidoras y vendedores subcontratados, que operan incluso fuera de los establecimientos formales. Esta estructura limita el control efectivo por parte de las empresas operadoras.

Tal y como se mencionó previamente, a noviembre de 2025, las empresas operadoras de los servicios públicos móviles reportaron 75 075 puntos de venta, concentrándose más de la mitad en una de ellas (Bitel con el 55,9%). No obstante, se han identificado deficiencias en la gestión de esta red, tales como vendedores registrados simultáneamente en varios puntos de venta durante un mismo mes y la existencia de puntos de venta con información geográfica imprecisa, según la información reportada al Osiptel.

Asimismo, las propias empresas operadoras han reconocido la imposibilidad de controlar integralmente su cadena de distribución, restringiendo su supervisión a los niveles con relación comercial directa, conforme se cita a continuación:

“(...) En efecto, conforme ha sido señalado durante los últimos años, a las empresas operadoras le resulta imposible controlar toda la cadena de distribución (la cual se subdivide en diversos niveles) siendo posible controlar únicamente los niveles con los cuales tenemos una relación comercial directa. (...)”

[Carta de DMR-CE-3238-21, recibida el 20 de diciembre de 2021. América Móvil Perú S.A.C. mediante la cual remitió comentarios al proyecto de la norma que fue aprobada mediante Resolución N° 072-2022-CD/OSIPTEL]

4.4.3. Mercado informal de datos personales

La proliferación de un mercado ilegal de datos personales, incluyendo datos biométricos, incrementa la vulnerabilidad del proceso de contratación. Bases de datos robadas se comercializan en:

- Dark web
- Redes sociales
- Plataformas de mensajería

Reportes periodísticos indican la existencia de más de 160 cuentas en Facebook Marketplace y Telegram que venden datos personales desde S/ 5, con paquetes de hasta 5 000 contactos por S/ 100.

La disponibilidad de estos datos facilita que delincuentes contraten múltiples líneas a nombre de personas reales, reduciendo la eficacia de los mecanismos de verificación.

4.5. Permanencia del problema

Si la problemática persiste, los usuarios enfrentan un mayor riesgo de que existan servicios móviles a su nombre sin haberlos solicitado, los cuales podrían ser utilizados por terceros para cometer delitos. Este riesgo no se limita a deudas o consumos no autorizados, sino que también incluye la posible implicación del usuario en actividades ilícitas por la suplantación de su identidad.

Asimismo, el mercado podría mantener servicios móviles contratados irregularmente, con titulares desconocidos y equipos asociados a delitos que no se bloquean a tiempo. Esta situación facilita que la delincuencia continúe utilizando servicios y dispositivos móviles para fines ilícitos.

De esta forma se describe los problemas generados.

4.5.1. Incremento de la tasa de reclamos móviles por contratación no solicitada

Las víctimas de suplantación de identidad deben presentar un reclamo por contratación no solicitada, lo que implica demostrar que no solicitaron múltiples servicios.

Los reclamos de usuarios móviles por esta materia respecto al total de reclamos móviles muestran una representatividad, un peso, con tendencia creciente:

- 2022: **77 599 reclamos, peso 6%.**
- 2023: **83 349 reclamos, peso 7,3%.**
- 2024: **70 371 reclamos, peso 9.8%.**
- 2025 (enero-octubre): **72 735 reclamos, peso 11%.**

También, la proporción de reclamos de usuarios móviles resueltos con sentido fundado muestra un comportamiento ascendente, lo cual evidencia que las empresas cada vez más le están dando la razón al usuario afectado:

- 2022: **24.6%.**
- 2023: **24,9%.**
- 2024: **51,1%.**
- 2025 (enero-octubre): **50,3%.**

Sin medidas correctivas, continuará este incremento de la tasa de reclamos móviles por contratación no solicitada.

4.5.2. Debilitamiento de la información del OSIPTEL para la detección de delincuentes

La PNP, el Poder Judicial y el Ministerio Público utilizan información del OSIPTEL para identificar delincuentes asociados a líneas móviles. Sin embargo, la acumulación masiva de líneas y la suplantación de identidad deterioran la confiabilidad de esa información.

Cuando miles de líneas aparecen registradas a nombre de una persona que **no es el usuario real**, los delincuentes obtienen **anonimato**, y la capacidad del OSIPTEL para apoyar las investigaciones queda comprometida.

En esa línea, conforme se señaló anteriormente, el MININTER, en su estudio “Cobro y Silencio: La Dinámica de la Extorsión en el Perú”, destaca la necesidad de implementar una regulación más estricta en la venta de líneas telefónicas móviles, ya que su acceso irrestricto, favorecido por la informalidad, permite el uso anónimo de dispositivos para cometer extorsiones²².

En general, la herramienta Checa tus líneas ha sido el inicio de varias investigaciones policiales, toda vez que los mismos usuarios descubren a través del aplicativo que han sido víctimas de suplantación de identidad. Asimismo, en otros casos, los usuarios se ven involucrados en procesos de investigación policial, por lo que eventualmente solicitan al OSIPTEL verificar la titularidad de las líneas involucradas.

²² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8813510/7279161-cobro-y-silencio-la-dinamica-de-la-extorsion-en-el-peru.pdf?v=1760147273>

A continuación, se brindan algunos datos relacionados con las consultas que realizan estas entidades:

- De junio 2024 a diciembre 2025: se han registrado 820 711 datos consultados.
- De octubre a diciembre 2025, la PNP y Fiscalías han solicitado al OSIPTEL exigir la suspensión inmediata de 4569 líneas de servicios públicos móviles vinculadas a casos de extorsión, secuestro, sicariato y otros delitos a las empresas operadoras.

4.6. Grupos afectados

4.6.1. Población

Los principales afectados son los usuarios poco informados del servicio público móvil, los cuales son susceptibles a ser víctimas de suplantación de identidad. A continuación, se brindan las características sobre este segmento de la población:

- Según el Estudio sobre robo y hurto de equipos móviles del 2024, realizada por Ipsos para el OSIPTEL, el 35% de los usuarios encuestados indicó que la principal razón por la que no bloqueó su equipo móvil robado es porque desconocían de esta posibilidad.
- Según la Encuesta de Orientación, realizada por Asesoría & Consultoría de Mercados para OSIPTEL, al tercer trimestre del 2025, el 52% de los usuarios presenta el perfil de desinformado.
- Según la Encuesta de nivel de conocimiento de derechos realizada por Ipsos para Osiptel en el 2025, a nivel nacional el 25% de los usuarios desconoce cómo ejercer sus derechos.

Asimismo, estos estudios revelan los siguientes patrones en el perfil actitudinal del usuario desinformado:

- 57% tienen entre 25 y 44 años.
- 64% cuenta con un nivel educativo superior técnico o universitario y 32% tiene nivel básico de estudios.
- 40% son empleados a tiempo completo.

Todas estas personas están más expuestas a la suplantación de identidad en la contratación.

4.6.2. Estado (sistema de seguridad y justicia)

Las entidades encargadas de ejecutar las políticas de seguridad ciudadana y perseguir la delincuencia requieren frecuentemente que el OSIPTEL les brinde información sobre la identidad de los titulares de los equipos y líneas del servicio público móvil asociados a investigaciones que incluyen actividades delictivas. Estas entidades son:

- Policía Nacional del Perú
- Ministerio Público
- Poder Judicial

Cabe señalar que el OSIPTEL ha recibido cerca de 682 mil solicitudes de información por parte de estas entidades públicas entre el 2022 y 2025.

4.6.3. OSIPTEL

El OSIPTEL ha visto limitada la efectividad de su función reguladora y supervisora debido al incremento de reclamos y procedimientos administrativos, lo que dificulta el cumplimiento pleno de los fines del Registro de Abonados.

4.6.4. Empresas operadoras

El mercado móvil peruano alcanzó 44.2 millones de líneas activas a septiembre de 2025, lo que representa un incremento de un 1.7 millones de líneas respecto a septiembre de 2024. La cantidad de líneas con renta mensual (pospago y control) asciende a 20.3 millones y representa el 46% del total de líneas móviles, mientras que las líneas prepago ascienden a 23.9 millones y representa el 54%.

La participación de mercado entre las operadoras muestra a nivel nacional una más homogénea entre ellas: Claro 29.9%, Bitel 24.7%, Movistar 22.9% y Entel 22%, destacando Bitel como el operador con mayor crecimiento interanual (+31.5%). Esta situación muestra cómo en la última década el mercado móvil peruano pasó de un escenario concentrado a uno de mayor competencia entre operadores, destacando que esta evolución genera una participación más equilibrada entre las empresas del sector telecomunicaciones.

En efecto, la mayor intensidad competitiva llevó a una reducción histórica del Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI) del mercado móvil, indicador que mide la concentración de mercado. Actualmente, el HHI en el mercado móvil peruano se sitúa por debajo del promedio regional, siendo superado únicamente por Chile, lo que confirma el alto grado de competencia en el país.

No obstante, el mercado enfrenta importantes desafíos en materia de seguridad, vinculados principalmente a la activación ilegal de líneas, la suplantación de identidad y el SIM swapping. Estas prácticas permiten a organizaciones delictivas obtener tarjetas SIM a nombre de terceros para la comisión de fraudes o para mantener el anonimato en actividades de extorsión. En respuesta, la Ley N.º 32451²³ (2025) penaliza la activación no consentida de líneas y obliga a las empresas operadoras a reforzar los mecanismos de identificación de los abonados y la trazabilidad de las activaciones, dado que debe proporcionar dicha información al OSIPTEL en atención a los pedidos que realice la PNP o el Ministerio Público.

Asimismo, las vulnerabilidades en los procesos de contratación han facilitado casos de clonación de SIM y reposiciones no autorizadas, frecuentemente asociadas a delitos informáticos y fraudes financieros. Ello afecta a las empresas operadoras quienes reciben los reclamos de los usuarios afectados por dichos fraudes que se inician a partir del quiebre de los procedimientos a cargo de las empresas de telecomunicaciones. Esta situación no solo incrementa los procedimientos de reclamos ante las empresas operadoras, sino que también afecta su imagen y reputación.

4.7. Experiencia internacional

La experiencia comparada demuestra que diversos países han implementado medidas similares, estableciendo límites al número de líneas por titular e imponiendo mecanismos de verificación biométrica y trazabilidad. A continuación, se presenta una

²³ Ley que modifica la Ley 30096, Ley de Delitos Informáticos, y el Código Penal, Decreto Legislativo 635, respecto a la activación ilegal de líneas de servicios móviles y a la posesión ilegal de SIM Card

revisión de la experiencia internacional sobre el establecimiento del límite de cantidad de servicios móviles para personas naturales:

Brasil

En el caso de este país, se observa que se ha optado por enfoque regulatorio flexible y restringido al servicio móvil prepago, dado que se ha establecido la obligación del registro de todos los usuarios prepago, se han añadido reglas más estrictas para la contratación, se ha desarrollado una plataforma digital para que los usuarios consulten la cantidad de líneas que están a su nombre.

En este contexto, el marco normativo de Brasil ha planteado que las empresas en coordinación con la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) puedan establecer límites máximos de líneas prepago por persona; por ejemplo, la empresa Brisanet Servicios de Telecomunicaciones S.A. se ha auto regulado estableciendo un máximo de 10 líneas por persona; mientras que otras han establecido el límite en 5.

En cualquier caso, lo que se debe resaltar es que, la norma no define a priori los límites máximos, sino que otorga al regulador y a las empresas la posibilidad de definirlo, evitando así generar ineficiencias a causa de una determinación incorrecta del límite máximo.

República Dominicana

El máximo permitido de líneas telefónicas móviles por persona es de ocho líneas activas (a nivel de todo el mercado, no solamente para una empresa). Los usuarios que deseen activar un número mayor de líneas deben hacer la solicitud presencialmente ante la empresa operadora.

Otros países²⁴

A continuación, se brindan los casos de otros países que han establecido límites a la cantidad de líneas por persona:

Tabla N° 7: Comparación internacional sobre límites en la cantidad de líneas por usuario

País	Experiencia
Brasil	Implementado voluntariamente por las empresas: de a 5 a 10 líneas por empresa
República Dominicana	8 líneas a nivel de mercado
Camerún	Máximo 3 SIM card por operador por suscriptor
Tailandia	5 líneas por empresa
Azerbaijan	Máximo 5 SIM card por persona en todas las empresas

²⁴ https://prepaid-data-sim-card.fandom.com/wiki/Registration_Policies_Per_Country

<https://uccinfoblog.com/2020/12/05/the-uganda-communications-commission-operational-guidelines-on-sim-card-registration-in-uganda/>

Bangladesh: <https://www.thedailystar.net/business/economy/news/max-5-sim-cards-nid-next-year-4024211>

Hungría: https://www.cullen-international.com/client/site/documents/B5TEEU20170003_e8726fbb-a6f3-4541-b619-83992e317fb8

República Dominicana: Indotel Resolución No. 070-19

País	Experiencia
Hong Kong	10 líneas por empresa
Indonesia	3 líneas por empresa
Singapur	3 líneas en todas las empresas
Turkmenistán	2 SIM card por persona
Vietnam	3 líneas por empresa
Uganda	10 SIM card por documento de identidad
Bangladesh	5 SIM card por documento de identidad
Hungría	10 SIM card por individuo y hasta 50 SIM car en caso de usuarios empresariales
México	Máximo 10 líneas para personas físicas

Fuente: OSIPTEL

A estas evidencias, es preciso agregar la última regulación establecida en México el 29 de diciembre del 2025 y publicado en el Diario Oficial de la Federación, mediante el cual limita el número máximo de líneas telefónicas para personas naturales.

“ACUERDO mediante el cual el Pleno de la Comisión Reguladora de Telecomunicaciones aprueba y emite los Lineamientos para la Identificación de Líneas Telefónicas Móviles. Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Transformación Digital.- Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones.- Comisión Reguladora de Telecomunicaciones. ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DE LA COMISIÓN REGULADORA DE TELECOMUNICACIONES APRUEBA Y EMITE LOS "LINEAMIENTOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LÍNEAS TELEFÓNICAS MÓVILES".

[..]

Artículo 10. Los Proveedores del Servicio de Telefonía Móvil limitarán el número máximo de Líneas Telefónicas Móviles que pueden ser Vinculadas por personas físicas, permitiendo hasta diez Líneas Telefónicas Móviles.

Lo anterior, no será aplicable a las personas morales, ni a las personas físicas con actividad empresarial. Para estas últimas, el Proveedor del Servicio de Telefonía Móvil requerirá la constancia de situación fiscal, a fin de acreditar dicha circunstancia.

4.8. Consulta temprana

Al respecto, mediante cartas N° 3616-2025-DAPU/OSIPTEL, N° 3617-2025-DAPU/OSIPTEL, N° 3619-2025-DAPU/OSIPTEL y N° 3620-2025-DAPU/OSIPTEL, notificadas el 16 de diciembre de 2025, se comunicaron a las empresas CLARO, BITEL, MOVISTAR y ENTEL, respectivamente, la propuesta de establecer un tope máximo a la cantidad de líneas del servicio móvil contratadas por una persona natural, para lo cual se remitió un documento con el detalle de la problemática de la contratación de líneas móviles y uso potencial en actividades delictivas, en el cual se abordó el problema regulatorio y las alternativas de solución, incluyendo consultas específicas sobre dichos temas.

Del mismo modo, con fecha 16 de diciembre de 2025, se remitió vía correo electrónico al Consejo de Usuarios del Osiptel y a las Asociaciones de Usuarios, el citado documento de consulta pública; no obstante, no se recibieron comentarios sobre el particular.

Mediante cartas N° CGR-4643/2025-JRU, N° DMR-CE-383125, N° 1796-2025/GL.CDRENTEL, y N° INT-03956-AG-GER-25, recibidas el 18 de diciembre de 2025, ENTEL, CLARO, BITEL y MOVISTAR, respectivamente, expusieron su posición sobre el problema regulatorio y las alternativas de solución. Asimismo, mediante carta s/n de fecha 24.12.2025 la GSMA, asociación global que unifica el ecosistema móvil, remitió sus comentarios sobre la consulta pública.

Dicha información fue analizada por este organismo, a través de una matriz en la cual se incluye la explicación correspondiente sobre si acogen, no se acogen o acogen parcialmente, los comentarios y/u observaciones remitidas.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, cabe indicar que, en la sesión de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República del 03 de noviembre de 2025²⁵, CLARO manifestó su apoyo a una norma que regule aquellos casos en los que las personas contratan multiplicidad de líneas. Del mismo modo, ENTEL, INTEGRATEL y VIETTEL manifestaron su apoyo con las medidas que coadyuven a la seguridad en la contratación.

Del mismo modo, en la Comisión Multipartidaria de Seguridad Ciudadana del 18 de noviembre de 2025²⁶, INTEGRATEL manifestó su compromiso por apoyar medidas para garantizar la seguridad en la contratación y que en su mayoría las diferentes medidas que ha establecido el OSIPTEL la han ido implementando a la par. Asimismo, CLARO indicó que demuestra su compromiso con las medidas de seguridad a través de diversas acciones. ENTEL, por su parte, además de informar su compromiso con las medidas de seguridad, señaló que a fin de controlar la activación masiva han establecido la restricción de que un cliente solo puede adquirir una línea al mes y que se encontraba de acuerdo con el establecimiento de un límite de líneas móviles.

Como se puede advertir, las empresas operadoras inicialmente manifestaron su disposición a establecer un límite de servicios públicos móviles por persona natural, reconociendo su necesidad en el marco de las medidas a adoptar para la seguridad ciudadana.

4.9. Contenido y sustento de la propuesta normativa

- **Incorporación de artículos al Decreto Legislativo N° 1338**

Se incorporan los siguientes artículos al Decreto Legislativo N° 1338:

“Artículo 8-C. Límite máximo de servicios públicos móviles para personas naturales

Toda persona natural, nacional o extranjera, puede mantener registrado bajo su titularidad hasta un máximo de siete (7) servicios públicos móviles, con independencia de la empresa operadora que preste el servicio, salvo que en el Reglamento se prevea alguna excepción.”

“Artículo 8-D. Verificación de la titularidad de servicios públicos móviles

²⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=iFX8vI1W5m0> Sesión 03/11/2025 (01:53:06).

²⁶ https://www.youtube.com/watch?v=Yo_f1cnJ6gk sesión 18/11/2025 (1:25:47).

8-D.1 El OSIPTEL verifica la cantidad de servicios públicos móviles registrados bajo la titularidad de la persona natural y, conforme a ello, en caso exceda el límite establecido en el artículo 8-C, solicita a la empresa operadora que presta dicho servicio que proceda a la baja de estos.

8-D.2 La empresa operadora debe dar de baja a los servicios públicos móviles que excedan el límite establecido en el artículo 8-C, conforme al plazo y procedimiento establecido por el OSIPTEL, el cual comprende un plazo razonable para que el titular del servicio pueda ceder su posición contractual y/o definir los servicios públicos móviles que desea mantener, cuya cantidad no supere dicho límite.

8-D.3 La empresa operadora, de forma previa a la contratación del servicio público móvil, debe verificar la cantidad de servicios públicos móviles que la persona natural que solicita el servicio mantiene bajo su titularidad, a fin de no exceder el límite establecido en el artículo 8-C a través del mecanismo que para tal efecto disponga el OSIPTEL”.

Asimismo, se modifica el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1338 a fin de establecer que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo y 8-D, constituye infracción:

"Artículo 9. Tipificación de infracciones y facultad sancionadora

9.1 El incumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos 8, 8-A y 8-D del presente Decreto Legislativo y su reglamento constituyen infracción administrativa.

9.2 Recae en el OSIPTEL la facultad sancionadora y el establecimiento de la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, en el ejercicio de sus funciones como organismo regulador en materia de telecomunicaciones, y de conformidad con el marco legal vigente.”

La problemática de registro de servicios públicos móviles cuyas contrataciones no fueron solicitadas por quien figura como abonado o titular del servicio, no se debe solo al interés de algunos comercializadores o distribuidores de líneas móviles por incrementar sus ventas; sino también al surgimiento de bandas criminales organizadas que han encontrado que las empresas operadoras de telecomunicaciones tienen vulnerabilidades en sus procesos de autenticación y verificación, por lo que han comenzado a explotarlas de manera sistemática.

En este contexto, se establece un límite de siete (7) servicios públicos móviles a ser contratados y registrados bajo la titularidad de personas naturales, considerando que los posibles efectos perniciosos de un irregular registro no solo podrían recaer en quien se encuentre como titular del servicio, sino también tiene un impacto social, esto es, directamente en la seguridad ciudadana, por cuanto facilita las usurpaciones de identidad, imposibilita la identificación del autor o partícipe de delitos cometidos con el empleo de dispositivos móviles, entorpece las acciones destinadas a combatir el comercio ilegal de terminales robados o hurtados, y facilita los fraudes financieros por banca móvil. Asimismo, se ha dejado a salvo que, en el Reglamento se pueda establecer alguna excepción, a fin de atender alguna circunstancia particular que, luego de un análisis se determine la necesidad de su exclusión del límite establecido.

De esta manera, el establecimiento de un límite máximo de 7 líneas móviles por persona natural constituye una medida orientada a fortalecer la seguridad ciudadana y reducir el

uso del servicio móvil con fines delictivos. Según la ERESTEL 2024, la gran mayoría de usuarios mantiene patrones de consumo reducidos —97,5% posee solo una línea— y que los casos con acumulación excesiva de líneas se concentran en un grupo muy pequeño de personas que, en muchos casos, presentan indicios de prácticas irregulares, como suplantación de identidad o alquiler de titularidad. Asimismo, se ha identificado que usuarios con cientos o miles de líneas registradas han sido vinculados a comunicaciones recurrentes desde centros penitenciarios²⁷, lo que confirma que la multiplicidad extrema de líneas constituye un factor de riesgo que facilita la comisión de delitos y limita la capacidad de trazabilidad y control por parte de las autoridades.

Adicionalmente, la información proveniente de la Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL 2024) muestra que solo el 2,5% de las personas declaró tener más de una línea bajo su titularidad, mientras que el 97,5% posee únicamente una, evidenciando que el mercado residencial no presenta una necesidad generalizada de múltiples líneas. Además, dentro de quienes sí cuentan con más de una línea, el 87,4% posee un total de solo tres, y menos del 1% declaró tener seis, lo que confirma que la multipertenencia intensiva es un fenómeno marginal. Cabe señalar que, según la referida encuesta, las personas naturales no tienen más de seis (6) líneas.

Esta distribución altamente concentrada en valores bajos demuestra que la acumulación excesiva de líneas no responde a patrones habituales de uso residencial.

En ese sentido, implementar un límite de siete (7) líneas por persona natural contribuye a cerrar espacios operativos utilizados por organizaciones delictivas, sin afectar el comportamiento legítimo de los usuarios comunes, dado que prácticamente la totalidad de ellos posee entre una y tres líneas.

En ese sentido, este tope actúa como una medida preventiva que reduce la disponibilidad masiva y no justificada de líneas, dificulta el anonimato delictivo, mejora la seguridad y trazabilidad del servicio público móvil, lo cual refuerza la capacidad del Estado para combatir actividades ilícitas que se apoyan en el uso intensivo y descontrolado de servicios móviles. La medida, por tanto, se ajusta a un objetivo de interés público y se sustenta en datos empíricos que evidencian su razonabilidad y necesidad.

Ahora, si bien mediante la Resolución N° 116-2025-CD/OSIPTEL²⁸, el OSIPTEL dentro del marco de sus competencias adoptó Medidas Temporales, entre las que dispuso la obligación de validación de identidad de los abonados con más de 10 servicios públicos móviles, y la posterior suspensión y baja de aquellos servicios que no sean revalidados, se planteó dicho límite en atención al umbral pre establecido en la norma de Condiciones de Uso a partir del año 2015²⁹; no obstante, en el caso de este nuevo proyecto normativo, se dispuso que la determinación del umbral se realice con base a la información estadística actualizada y disponible en la ERESTEL 2024.

²⁷ Conforme se indicó previamente, la empresa operadora CLARO, mediante la carta N.º DMR-CE-3686-25 del 11 de diciembre de 2025, reportó al OSIPTEL el caso de dos abonados específicos, identificándose que el Abonado 1 (Jenifer) contrató 3037 servicios móviles entre enero de 2018 y noviembre de 2025, de los cuales 975 fueron adquiridos en 2025, encontrándose 487 vinculados a tráfico en centros penitenciarios, siendo que el 70% corresponde a tráfico de datos y el 99% se realizó en celdas colindantes al penal de Pucallpa, mientras que el 1% restante corresponde a otros centros penitenciarios; asimismo, el Abonado 2 (Omar) contrató 220 servicios móviles entre enero y octubre de 2025, todos adquiridos en dicho periodo, incluyendo 50 servicios el 11 de octubre, observándose que el 68% de estos servicios registran comunicaciones en celdas colindantes al centro penitenciario de Pucallpa.

²⁸ Publicada el 21 de noviembre de 2025.

²⁹ Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 056-2015-CD/OSIPTEL.

Por otro lado, se establece que el OSIPTEL verifica la cantidad de servicios públicos móviles contratados por persona natural y si llega a advertir que existen personas naturales que superan el límite establecido, solicita a la empresa operadora que presta dicho servicio que proceda a la baja de estos.

Cabe indicar que, la medida no aplica a personas jurídicas, quienes pueden contratar el número de servicios públicos móviles que requiera según sus actividades comerciales. Del mismo modo no incide en la portabilidad numérica, dado que en dicho escenario el número de servicios públicos móviles se mantiene, y tampoco resulta aplicable a equipos IoT.

De otro lado, se estipula la obligación de la empresa operadora de dar de baja a los servicios públicos móviles que excedan el límite establecido, conforme al plazo y forma establecido por el OSIPTEL. Ello, con la finalidad de evitar que permanezca una situación que contraviene el límite establecido e implique un mayor riesgo de que existan líneas móviles que puedan ser usadas para fines ilícitos. El incumplimiento del procedimiento de baja de aquellos servicios que superen el límite establecido, por parte de las empresas operadoras podrá generar responsabilidad administrativa, según así lo tipifique el OSIPTEL.

Cabe indicar que, previo a la baja se pondrá en conocimiento del abonado respecto de la cantidad de servicios públicos móviles bajo su titularidad que exceden el límite establecido, y se brindará un plazo razonable a fin de que pueda ceder su posición contractual a la persona natural o jurídica que utiliza el servicio, y/o determine los servicios que desea mantener, dentro del límite máximo establecido.

Adicionalmente, se establece que el OSIPTEL dispondrá un mecanismo de consulta para que las empresas operadoras, previo a la contratación, verifiquen que el solicitante del servicio público móvil no exceda el límite establecido, reforzando el control preventivo. De ser este el caso, la empresa operadora de forma previa a la contratación del servicio público móvil, debe verificar a través del mecanismo que disponga el OSIPTEL, la cantidad de servicios públicos móviles que mantiene bajo su titularidad la persona natural que solicita el servicio, a fin de no exceder el límite establecido.

Este mecanismo de consulta tiene un fin preventivo y un carácter complementario para el cumplimiento de la medida regulatoria, por cuanto el control del límite de 7 servicios públicos móviles para las personas naturales, se llevará a cabo principalmente por el OSIPTEL, en atención a la información del registro de abonados que le reportan las empresas operadoras, a fin de disponer la baja de aquellos servicios que así corresponda.

Finalmente, con la finalidad de garantizar la plena observancia por parte de las empresas operadoras de las disposiciones previstas en el artículo 8-D, y en atención a la Ley habilitante que permite establecer el límite de líneas, se considera necesario tipificar como infracción administrativa el incumplimiento de dichas obligaciones, asegurando así que las empresas cumplan con lo dispuesto y se contribuya al objetivo de combatir la inseguridad ciudadana. Cabe precisar que, el artículo 8-D comprende obligaciones a cargo de las empresas operadoras, la primera referida a realizar la baja a los servicios públicos móviles que excedan el límite establecido, conforme al plazo y procedimiento establecido por el OSIPTEL, cuyo incumplimiento se configura ante la falta de ejecución de la baja de los servicios observados, así como de dicho procedimiento y plazo.

La otra obligación, referida a la consulta del mecanismo centralizado que disponga el OSIPTEL, su incumplimiento se configura a partir de que dicho mecanismo se encuentre operativo, caso contrario este no resulta exigible a las empresas operadoras.

Debe tenerse en cuenta que, el OSIPTEL, en ejercicio de su función normativa, efectuará la tipificación respectiva, conforme a lo establecido en el artículo 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos, Ley N° 27332 y sus modificatorias³⁰, así como lo indicado en el segundo párrafo del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1338.

- **Disposiciones complementarias**

Se establecen las siguientes disposiciones complementarias finales:

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Aprobación de la normativa complementaria

El OSIPTEL en el marco de sus funciones y competencias, está facultado a emitir la normativa complementaria necesaria para la adecuada implementación del presente Decreto Legislativo. La emisión de dicha normativa no limita la aplicación de lo dispuesto en este, desde su entrada en vigencia

SEGUNDA. Régimen de contratación para abonados con servicios móviles preexistentes

La persona natural que, a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, tenga registrado bajo su titularidad más de siete (7) servicios públicos móviles, puede mantenerlos, y queda impedida de contratar servicios públicos móviles adicionales, salvo alguna excepción que se establezca en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2019-IN.”

Sin perjuicio que la norma sea exigible desde el día siguiente de su publicación, se considera pertinente que se deje a salvo la facultad del OSIPTEL, como órgano técnico y especializado, de establecer disposiciones complementarias necesarias para su

³⁰ Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N°27332

“Artículo 3.- Funciones

(...)

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;*

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador”.

El resaltado y subrayado es nuestro.

cumplimiento; y que, posteriormente, se pueda evaluar que en el Reglamento se establezcan excepciones a la referida limitación.

Dentro de dichas disposiciones, se contemplará, entre otras, las acciones de información y sensibilización a los usuarios sobre el límite establecido en la norma, así como el detalle de la implementación del mecanismo que establecerá el Osiptel, a través del cual la empresa operadora, de forma previa a la contratación del servicio público móvil, debe verificar la cantidad de servicios públicos móviles que mantiene bajo su titularidad la persona natural que solicita el servicio, a fin de no exceder el límite establecido.

Por otro lado, se estipula una disposición complementaria final en la que se establece el régimen de contratación para las personas que cuenten con servicios públicos móviles contratados antes de la vigencia del Decreto Legislativo, ello a fin de cautelar los derechos previamente adquiridos por los usuarios.

Así, se contempla que las personas naturales que, a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Legislativo, tengan registrado bajo su titularidad más de siete (7) servicios públicos móviles, podrán mantenerlos, no obstante, quedan impedidas de contratar servicios públicos móviles adicionales, salvo que en el Reglamento se pueda establecer alguna excepción, a fin de atender alguna circunstancia particular que, luego de un análisis se determine la necesidad de su exclusión del impedimento de contratar líneas adicionales.

Al respecto, es de considerar que, actualmente en la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 172-2022-CD/OSIPTTEL, ya existe una restricción por la cual aquellos abonados que cuentan con más de diez (10) servicios públicos móviles bajo su titularidad, no pueden contratar servicios de manera regular toda vez que solo pueden hacerlo de manera presencial, a fin de que puedan cumplir con un procedimiento de validación de identidad en la que además firman una declaración jurada en la que se comprometen a realizar un uso regular del servicio.

Asimismo, en el marco del Estado de Emergencia, el OSIPTTEL aprobó las Medidas Temporales para Fortalecer la Seguridad en la Contratación y Gestión del Servicio Público Móvil³¹ y su modificatoria³², mediante las cuales se reguló -entre otros aspectos- el procedimiento de validación de identidad de abonados con más de diez (10) servicios públicos móviles, por lo que, a través de dicha medida los abonados deben validar su identidad ante las empresas operadoras que prestan el servicio, a fin de evitar posibles escenarios de suplantación de identidad o fraude y dar de baja a los servicios no reconocidos.

En ese sentido, la propuesta bajo análisis no tendría mayor impacto sobre el derecho de acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones, en la medida que ya existen otras medidas, como la antes mencionadas, por las que se ha procurado se mantengan activos servicios respecto de los cuales se reconoce su titularidad y, al mismo tiempo, garantizan que la cantidad de líneas activas bajo su titularidad se mantenga dentro de un rango razonable.

4.10. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la medida

³¹ Aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 116-2025-CD/OSIPTTEL.

³² Aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 135-2025-CD/OSIPTTEL.

Sobre la necesidad

En el país persiste un uso inadecuado del servicio público móvil, el cual viene siendo aprovechado para la comisión de diversos delitos, tales como extorsiones, fraudes, suplantaciones de identidad y estafas telefónicas, afectando directamente la seguridad ciudadana y la confianza en el sistema de telecomunicaciones. Esta problemática se ve agravada por la existencia de un número significativo de líneas móviles activas sin un control efectivo sobre su titularidad, evidenciándose casos en los que una misma persona natural mantiene una cantidad desproporcionada de líneas móviles, lo que dificulta la trazabilidad de las comunicaciones y la identificación de los responsables en actividades ilícitas.

En ese sentido, el establecimiento de un límite a las contrataciones de servicios públicos móviles para personas naturales se considera una medida necesaria para contribuir a la seguridad ciudadana, en particular, para la reducción de las tasas de criminalidad que se cometen a través de los servicios públicos móviles, a través del fortalecimiento en la seguridad en la contratación del servicio público móvil, mediante mecanismos que aseguren trazabilidad, veracidad de los registros y control efectivo sobre la activación de servicios públicos móviles, a fin de que no sean utilizadas en la comisión de delitos.

Sobre la viabilidad

La medida resulta constitucionalmente válida y proporcional, en tanto persigue una finalidad legítima de interés público: la protección de la seguridad ciudadana y la prevención del delito.

La limitación propuesta no afecta el núcleo esencial del derecho al acceso a las telecomunicaciones, ya que establece un número razonable de líneas compatibles con las necesidades comunes de los usuarios.

Sobre la oportunidad

El país enfrenta un problema público de carácter estructural ya que existe la necesidad de fortalecer la seguridad en la contratación del servicio público móvil, mediante mecanismos que aseguren trazabilidad, veracidad de los registros y control efectivo sobre la activación de líneas.

En este contexto, el establecer un límite máximo de líneas móviles para todas las empresas operadoras, constituye una medida directa, eficaz y proporcional para evitar la acumulación excesiva de líneas por persona natural.

Esta medida reduce los riesgos de fraude, suplantación de identidad y uso del servicio móvil en actividades delictivas. Fortalece la trazabilidad y autenticidad del Registro de Abonados administrado por el OSIPTEL. Contribuye a la formalización del mercado, desincentivando la comercialización informal de chips.

Asimismo, mejora la capacidad de supervisión y control de las autoridades competentes en materia de seguridad y telecomunicaciones. Además, genera un menor impacto en términos de cantidad de líneas depuradas, considerando que, según la información de la ERESTEL, los usuarios como máximo tienen entre 1 a 6 líneas, por lo que fijar un tope de 7 líneas evita afectar el patrón de consumo regular.

4.11. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

A través de la aprobación del Decreto Legislativo se establece una medida por la cual las personas naturales en general (sean nacionales o extranjeras), no podrán mantener bajo su titularidad más de siete (07) servicios públicos móviles.

No obstante, la medida es prospectiva y no impactará en las personas que, con anterioridad a la vigencia del decreto legislativo, tenga registrado bajo su titularidad más de siete (7) servicios públicos móviles, quienes podrán mantener dicha cantidad, pero quedan impedidos de contratar servicios públicos móviles adicionales.

De esta manera, se contribuirá a reducir la problemática de contratación del servicio público móvil sin que haya sido realmente solicitado por su titular y casos de suplantaciones de identidad en las contrataciones, lo cual reducirá el uso de dichos servicios por los delincuentes para la comisión de hechos delictivos.

En esa línea, se fortalecerá la seguridad, trazabilidad y veracidad de la información en la contratación y gestión del servicio público móvil, lo cual coadyuvará a las investigaciones de delitos cometidos a través de dichos servicios, previniendo el uso inadecuado o delictivo de los servicios públicos móviles y se contribuirá a la protección de la seguridad ciudadana.

4.12. Desarrollo de los objetivos relacionados con el problema identificado

a) Objetivo general

Reducir progresivamente el indicador de desconocimiento múltiple de líneas reportado al OSIPTEL, a través de la herramienta *Checa Tus líneas*, hasta alcanzar una tasa de reducción acumulada de 25 puntos porcentuales al año 2030.

b) Objetivos específicos

- Reducir la incidencia de casos de usuarios que acumulan una gran cantidad de líneas móviles sin que hayan solicitado su contratación.
- Fortalecer la seguridad, trazabilidad y veracidad de la información en la contratación y gestión del servicio público móvil, garantizando registros confiables que prevengan el uso inadecuado de los servicios públicos móviles y contribuyan a la protección de la seguridad ciudadana.
- Disminuir la incidencia de reclamos por contratación no solicitada y casos de desconocimiento múltiple de líneas móviles.

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

5.1. Descripción de las alternativas

Al respecto, se ha cumplido con la evaluación económica de la propuesta normativa mediante Análisis Multicriterio, cuyos detalles se desarrollan a continuación.

Tabla 8: Alternativas propuestas para el problema de usuarios con muchas líneas

ITEM	ALTERNATIVA 1: Marco normativo vigente	ALTERNATIVA 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	ALTERNATIVA 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural
Descripción	<p>La Norma de Condiciones de Uso no establece una limitación a la cantidad de líneas por persona. Sin embargo, existen las siguientes restricciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ante la contratación de más de 10 líneas con la empresa operadora, el usuario debe firmar una declaración jurada y la contratación de la onceava línea se realiza en un centro de atención. • En el caso de autoactivación mediante medios digitales se limita a una sola vez por mes por abonado. <p>Estas disposiciones, no obstante, no impiden que una persona acumule un número elevado de líneas.</p>	<p>Mecanismo de compromiso voluntario (auto regulación) consistente en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoptar un límite de 5 verificaciones biométricas por personal al mes para la contratación de líneas o cambio de titularidad. <p>Se contabilizan las verificaciones con respecto a cada empresa.</p> <p>El objetivo es disuadir la contratación masiva de líneas mediante un control indirecto sobre la validación de identidad.</p>	<p>Se propone un límite máximo de 7 líneas móviles por persona natural, aplicable al total de línea contratadas con una o más empresas operadoras.</p> <p>Dicho límite se sustenta en la información de la ERESTEL, en la cual los usuarios como máximo tienen entre 1 a 6 líneas móviles, por lo que fijar un tope de 7 líneas móviles evita afectar el patrón de consumo.</p> <p>La medida se aplica a las nuevas contrataciones.</p>
Ventajas	<p>No altera significativamente el proceso de contratación, ni los procesos de comerciales de las empresas. Tiene un bajo costo de cumplimiento para los usuarios y las empresas.</p> <p>Mantiene la flexibilidad contractual y la libre oferta del servicio.</p>	<p>Introduce un mecanismo de control que limita la frecuencia de contrataciones sin restringir directamente la cantidad de líneas activas. No implica la baja inmediata de líneas existentes, evitando afectaciones a usuarios actuales.</p> <p>Puede implementarse con relativa rapidez, aprovechando los sistemas biométricos ya desplegados por las empresas.</p>	<p>Constituye una medida directa, eficaz y proporcional para evitar la acumulación excesiva de líneas por persona natural. Reduce los riesgos de fraude, suplantación de identidad y uso del servicio móvil en actividades delictivas. Fortalece la trazabilidad y autenticidad del Registro de Abonados administrado por el OSIPTEL. Contribuye a la formalización del mercado, desincentivando la comercialización informal de chips.</p> <p>Mejora la capacidad de supervisión y control de las autoridades competentes en materia de seguridad y telecomunicaciones. Genera un menor impacto en términos de cantidad de líneas depuradas.</p>

ITEM	ALTERNATIVA 1: Marco normativo vigente	ALTERNATIVA 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	ALTERNATIVA 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural
Desventajas	<p>No corrige la raíz del problema, pues permite que una persona natural concentre un número excesivo de líneas móviles.</p> <p>El uso de declaraciones juradas resulta insuficiente para controlar conductas irregulares o delictivas.</p> <p>Facilita el uso de identidades falsas o prestadas para la contratación masiva de líneas.</p> <p>Mantiene el riesgo de uso del servicio móvil para la comisión de delitos.</p> <p>En general, estas disposiciones, no obstante, no impiden que una persona acumule un número elevado de líneas.</p>	<p>No garantiza un control efectivo sobre la cantidad total de líneas por titular, pues solo restringe la frecuencia de nuevas contrataciones.</p> <p>No aborda la situación de los usuarios que ya poseen un número elevado de líneas.</p> <p>Podría generar inconvenientes para usuarios legítimos que requieran contratar más servicios en un corto periodo.</p> <p>Su eficacia depende del cruce oportuno de información entre empresas, lo que puede dificultar la fiscalización.</p>	<p>Se ajusta mejor a la situación de tenencia de líneas obtenida a nivel nacional, ya que, según la información de la ERETEL, los usuarios como máximo tienen entre 1 a 6 líneas, por lo que fijar un tope de 7 líneas móviles evita afectar el patrón de consumo.</p> <p>Podría generar afectaciones a usuarios con necesidades legítimas de múltiples líneas, principalmente empresas unipersonales o emprendedores.</p> <p>Implica costos de adecuación para las empresas operadoras al requerir la verificación de la cantidad total de líneas por titular en sus sistemas.</p> <p>Puede generar una reducción en la dinámica comercial del sector durante el proceso de adecuación.</p> <p>Requiere una campaña de información y sensibilización a los usuarios para evitar reclamos o confusiones.</p>

5.2. Evaluación de las alternativas

Para la presente evaluación regulatoria, se ha considerado metodológicamente adecuado aplicar un Análisis Multicriterio (AMC) en lugar de un Análisis Costo–Beneficio (ACB), debido a la naturaleza de los impactos asociados a la medida y a las limitaciones propias de la valoración monetaria en este tipo de intervenciones. En primer lugar, debe señalarse que los objetivos centrales de la propuesta —entre ellos, fortalecer la seguridad, trazabilidad y veracidad de la información en la contratación y gestión del servicio público móvil, generan beneficios que no pueden ser cuantificados en términos monetarios de manera precisa y verificable. La estimación económica de delitos evitados, casos de fraude prevenidos o mejoras en la integridad de la información supera las capacidades de medición disponibles, por lo que un ACB conduciría inevitablemente a resultados parciales o metodológicamente débiles.

Asimismo, conforme a los Lineamientos de Mejora Regulatoria del OSIPTEL, el AMC es el instrumento recomendado cuando las alternativas generan beneficios intangibles, difíciles de monetizar o relacionados con objetivos de seguridad, trazabilidad o mitigación de riesgos, lo cual se ajusta plenamente al caso analizado. Si bien algunos costos operativos para las empresas y usuarios pueden estimarse de manera aproximada, los beneficios relevantes se expresan principalmente en la reducción de riesgos y en mejoras de la integridad del mercado, los cuales no poseen valores económicos directamente atribuibles. En este sentido, el uso de un ACB resultaría inapropiado, pues forzaría la asignación de supuestos económicos altamente inciertos y podría subvalorar los efectos reales de la medida.

El AMC, en cambio, permite integrar de manera equilibrada criterios cuantitativos y cualitativos, tales como el impacto en la seguridad, la dificultad de implementación, la trazabilidad de la información y el efecto en la competencia, otorgando un marco de evaluación más robusto para decisiones regulatorias en las que predomina la protección del interés público. Este enfoque posibilita comparar las alternativas de forma transparente y estructurada, sin requerir una monetización artificial de beneficios que, por su naturaleza, son esencialmente cualitativos o de carácter social.

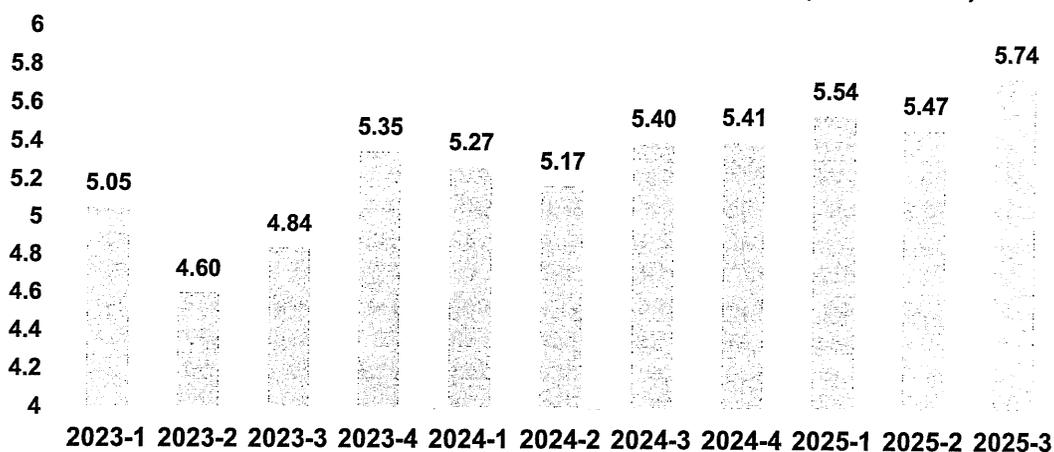
Finalmente, los resultados del AMC muestran diferencias claras y consistentes entre las alternativas evaluadas, permitiendo identificar de manera objetiva la opción que genera mayor bienestar regulatorio. Por estas razones, el AMC no solo es suficiente, sino que constituye el método más apropiado, proporcional y técnicamente sólido para la evaluación de esta propuesta normativa en el marco del presente RIA.

5.2.1. Impacto de la medida

Con la finalidad de realizar una adecuada evaluación de esta propuesta regulatoria, en esta sección se determina el impacto de la medida en término de número de líneas objeto de la intervención; posteriormente, se realizará un análisis multicriterio de las alternativas evaluadas.

Con relación a ello, las medidas propuestas se aplican a las nuevas contrataciones (altas) descontando portabilidades (ver gráfico siguiente). Se estima que en promedio se dan cerca de 5.3 millones de altas al año y 1.8 millones mensuales, de las cuales casi el 60% son altas prepago. Precisamente, los casos de excesiva acumulación de líneas por usuario se dan en un 83% a un 90% en la modalidad prepago, dependiendo del umbral que se establezca.

Gráfico N° 12: Cantidad trimestral de altas móviles (en millones)



Nota: No incluye portabilidad.

Fuente: Punku

Naturalmente, no todas las transacciones de contratación se paralizarían en caso de establecerse un tope, sino una fracción de ellos. Para aproximar esta cantidad de transacciones, se debe tomar en cuenta que, con el umbral de 7 líneas, los usuarios que ya no podrían contratar más líneas serían 633 mil.³³

5.2.2. Análisis Multicriterio (AMC)

Para la evaluación de las 4 alternativas se han considerado 4 criterios:

Para la evaluación de las 3 alternativas se han considerado 4 criterios:

- **Impacto en la mejora de la seguridad:** mide el grado de contribución de cada alternativa en la reducción de la delincuencia en el mercado del servicio público móvil.
- **Costos de implementación:** captura las dificultades que podrían tener el Osiptel, las empresas y usuarios en el proceso de implementación.
- **Trazabilidad de la información:** captura en qué medidas las alternativas propuestas mejoran la identificación de los usuarios y, con ello facilitan la labor de la PNP, Ministerio Público y Poder Judicial.
- **Impacto en los usuarios:** califica la alternativa que genere menor afectación en los usuarios, entendido como aquella que tiene una menor probabilidad de impedir que un usuario honesto contrate una línea.
- **Efecto en la competencia:** Se indaga si la medida propuesta podría generar ventaja a otras empresas operadoras.

Cada uno de estos criterios tiene un peso de 20% en la calificación global. Cabe señalar que las calificaciones se realizan en una escala del -1 al 1, de forma que -1 es la calificación que se otorgaría al peor desempeño en un atributo, mientras que 1 sería al mejor desempeño; mientras que 0 se interpreta como un desempeño neutral. Considerando estos criterios, se ha realizado el análisis multicriterio, el cual se expone a continuación:

³³ Se asume que todos los que superan el tope de 7 líneas contrata una línea adicional.

a) Impacto en la mejora de la seguridad

A continuación, se plantean el sustento de las calificaciones de las alternativas en este atributo:

Tabla 9: Evaluación del criterio 1

Alternativa	Calificación	Sustento
Alternativa 1: Marco normativo vigente (escenario base)	-0.9	La falta de tope en la cantidad de líneas móviles por persona natural implica seguir permitiendo que los delincuentes puedan acumular líneas bajo condiciones de anonimato sin límites. Esta alternativa tiene la calificación más baja en este atributo, toda vez que supone una mayor exposición al riesgo.
Alternativa 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	0.4	Esta alternativa establece tope en el número de verificaciones biométricas, no obstante, no garantiza la no acumulación de líneas. Por ello, esta alternativa supone una calificación levemente superior a la neutralidad.
Alternativa 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural	0.8	Esta alternativa tiene la mayor calificación, toda vez que define un tope más bajo y por, ello garantiza un mayor control del problema delictivo de las líneas.

Profundizando con la calificación otorgada a la alternativa 3, se indica que el establecimiento de un tope de líneas móviles razonable impide la acumulación masiva e injustificada de líneas bajo un mismo titular, práctica frecuentemente utilizada por organizaciones criminales que operan con identidades falsas o prestadas.

b) Costos de implementación

Con relación a este criterio, se han considerado las pautas metodológicas definidas en el Manual para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR) respecto a la identificación de costos directos de cumplimiento, costos indirectos y costos de observancia o implementación. El detalle del análisis realizado se encuentra en el Anexo de este documento³⁴. A continuación, se brinda un resumen del sustento de las calificaciones de las alternativas en este criterio:

Tabla 10: Evaluación del criterio 2

Alternativa	Calificación	Sustento
Alternativa 1: Marco normativo vigente	0.70	Siendo que es la alternativa base, no supone ni un menor o mayor costo de implementación, aunque sí tiene costos de cumplimiento.
Alternativa 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	0.11	Esta alternativa genera un moderado costo de implementación, dado que solo se restringe a limitar el número de contrataciones por día. No genera costos de coordinación entre las empresas y el regulador.
Alternativa 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural	-0.19	Esta alternativa sería la más costosa y difícil de implementar, toda vez que supone un umbral más exigente.

³⁴ En los anexos, la calificación se encuentra en una escala del 0 al 1, pero estos valores se transforman a una escala de -1 a 1 al momento de incluirlo en el AMC.

Con la finalidad de brindar una mayor transparencia con respecto a la evaluación de este criterio, el cual es más sensible para las empresas operadoras, a continuación, se detallan los costos identificados:

Tabla 11: Identificación de costos

COSTO	Alternativa 1: Marco normativo vigente	Alternativa 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	Alternativa 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural
A. Costos Directos A.1 Costos de cumplimiento			
- Pagos directos		No existe ningún pago	
- Costos sustantivos de cumplimiento	En el escenario base, para contratar más de 10 líneas se debe realizar de manera presencial y con una declaración jurada. Esto implica los siguientes costos de cumplimiento: - Presentar la declaración. - Costo de ir presencialmente a realizar el trámite. - Las empresas operadoras deben capacitar a los vendedores para hacer cumplir la norma.	Se propone un límite de 5 verificaciones biométricas por personal al mes para la contratación de líneas o cambio de titularidad: - Se requiere de una base de datos de contrataciones realizadas en el mes. - Se requiere capacitar a los vendedores.	Se propone un límite máximo de 7 líneas móviles por persona natural, aplicable al total de línea contratadas con una o más empresas operadoras: - Se requiere de una base de datos de consulta para identificar el stock de líneas que tiene cada usuario. - Se requiere capacitar a los vendedores. - Las empresas asumirán mayores tiempos de contratación, toda vez que se añada una verificación adicional; además que tendrán que hacer la consulta al aplicativo que desarrolle el OSIPTEL.
- Cargas administrativas	El principal costo administrativo es la presentación de la declaración jurada. Se mantiene las mismas valoraciones anteriores sobre la magnitud, duración, probabilidad y grado de cambio.	No implica costos administrativos, dado que solo implica diferir las contrataciones para no superar el tope mensual.	El costo administrativo más significativo es el envío de comunicaciones por parte del OSIPTEL donde se ordena la baja de las líneas móviles que superan el tope.
B. Costos indirectos			
B.1 Costos indirectos de cumplimiento	No implica ninguna variación en los niveles de precios del servicio móvil.	El tope en las verificaciones biométricas solo implicaría trasladar las ventas a otro período, por lo que no se espera algún efecto en los precios.	La restricción en la cantidad de líneas no necesariamente impediría el crecimiento del mercado, medido en número de ventas, dado que se espera que los usuarios que acumulan líneas opten por adquirirlas a través de sus propios familiares. Sin embargo, se espera que en alguna medida se pierdan ventas e ingresos, lo cual motivaría a las empresas a revisar sus precios. Por ello, se mantienen las anteriores

				consideraciones planteadas sobre la magnitud, duración, probabilidad y grado de cambio.
B.2 Otros costos indirectos	No existe impacto.		No existe impacto, dado que nunca se han dado casos de acumulación de líneas en el servicio de telefonía fija.	No existe impacto, dado que nunca se han dado casos de acumulación de líneas en el servicio de telefonía fija.
C. Costos de observancia o de implementación				
C.1 Costos únicos de adaptación	Ninguno, dado que se trata del escenario base		Se considera que tiene bajos costos de adaptación, en cuanto solo se requiere capacitar al personal de venta en la revisión de la cantidad de contrataciones realizadas en el mes.	Se considera que tiene bajo costos de adaptación, en cuanto solo se debe capacitar al personal de venta en verificar si el usuario a superado el tope de líneas móviles.
C.2 Costos de información	Ninguno, dado que se trata del escenario base		Se requiere conformar una base de datos de verificaciones biométricas para poder consultar si el usuario superó el tope.	Se requiere conformar un módulo de consulta para identificar si un usuario superó el umbral.
C.3 Costos de monitoreo	Tiene alto costo de monitoreo, dado que no existe un sistema de información que pueda reportar si un usuario ya superó el tope.		Se espera que la medida exija una alta intensidad en supervisión y de la imposición de sanciones, debido a que el cumplimiento sería bajo si el OSIPTEL no incrementa el nivel de vigilancia. Adicionalmente, también se considera el costo de supervisión interna de las empresas operadoras, toda vez que deberán incrementar sus medidas de vigilancia sobre los distribuidores y vendedores.	Se espera que la medida exija una alta intensidad en supervisión y de la imposición de sanciones, debido a que el cumplimiento sería bajo si el OSIPTEL no incrementa el nivel de vigilancia. Adicionalmente, también se considera el costo de supervisión interna de las empresas operadoras, toda vez que deberán incrementar sus medidas de vigilancia sobre los distribuidores y los vendedores.
C.4 Costos de adjudicación / litigio	Ninguno		Se espera que este tipo de costo sea moderado, dado que es probable que los usuarios que no estén conformes con las restricciones intenten alguna medida legal. Asimismo, también es posible que las empresas operadoras se opongan a la baja de las líneas en exceso.	Se espera que este tipo de costo sea moderado, dado que es probable que los usuarios que no estén conformes con las restricciones intenten alguna medida legal. Asimismo, también es posible que las empresas operadoras se opongan a la baja de las líneas en exceso.

Complementando, si bien la aplicación del tope implica mayores exigencias técnicas y de coordinación operativa —especialmente la interoperabilidad de bases de datos entre empresas operadoras y el OSIPTEL—, dichas exigencias son viables y proporcionadas frente al beneficio público que se obtiene. El detalle del análisis realizado se encuentra en el Anexo 2³⁵.

c) Trazabilidad de la información

A continuación, se plantea el sustento de las calificaciones de las alternativas en este atributo:

Tabla 12: Evaluación del criterio 3

Alternativa	Calificación	Sustento
Alternativa 1: Marco normativo vigente	-0.9	El escenario base se caracteriza por no tener controles adecuados en la cantidad de contrataciones de líneas móviles por persona, lo cual se demuestra en los datos presentados.
Alternativa 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	0	Esta alternativa no implica ninguna mejora significativa en la trazabilidad del proceso de contratación del servicio, dado que la solución implica solamente en limitar las contrataciones diarias.
Alternativa 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural	0.4	Esta alternativa logrará tener un registro de abonados más limpio y que refleje a los reales usuarios de los servicios, conforme al patrón de uso del mercado.

Al respecto, la alternativa 3 fortalece significativamente la integridad y confiabilidad del Registro de Abonados administrado por el OSIPTEL, al facilitar el control cruzado de titularidades y evitar registros duplicados o fraudulentos.

Contribuye a consolidar una trazabilidad efectiva de las líneas activas por usuario, permitiendo identificar con claridad la relación entre cada titular y sus servicios contratados.

A diferencia de las demás alternativas, el límite de 7 líneas móviles integra la gestión normativa con un control preventivo y continuo, convirtiéndose en una herramienta sostenible de supervisión, fiscalización y transparencia en el mercado móvil.

Asimismo, el tope de líneas refuerza la trazabilidad y la identificación de los titulares reales de las líneas, facilitando la cooperación entre el OSIPTEL, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. En ese sentido, la alternativa 3 debería obtener una mayor calificación.

De otro lado, considerando que el tope armoniza el derecho a la libertad de contratación con el deber del Estado de garantizar la seguridad ciudadana, conforme a los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad y finalidad pública. Al limitar razonablemente el número de líneas por persona, se evita una restricción excesiva de derechos y se prioriza la tutela de bienes jurídicos de mayor relevancia, como la seguridad, la confianza digital y la integridad del sistema de telecomunicaciones.

³⁵ En los anexos, la calificación se encuentra en una escala del 0 al 1, pero estos valores se transforman a una escala de -1 a 1 al momento de incluirlo en el AMC.

d) Impacto en los usuarios

A continuación, se plantea el sustento de las calificaciones de las alternativas en este atributo:

Tabla 13: Evaluación del criterio 4

Alternativa	Calificación	Sustento
Alternativa 1: Marco normativo vigente	0	El escenario base no genera afectación a los usuarios, en términos líneas dadas de baja, por lo que se considera que es un escenario neutral.
Alternativa 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	-0.1	Esta alternativa levemente podría frenar la capacidad de los usuarios para obtener líneas móviles, además no implica la baja de las líneas en exceso.
Alternativa 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural	-0.2	Esta alternativa si afectase a varios usuarios, dado que supone la baja de las líneas en exceso y el impedimento de varias contrataciones.

Evidentemente, la alternativa 3 supone la baja de las líneas en exceso y el impedimento de varias contrataciones, todo lo cual podría generar malestar en los usuarios; sin embargo, se debe considerar que los usuarios que tienen más de 7 líneas son atípicos y, probablemente, algunos de ellos tengan una intencionalidad delincuencia, por lo que la afectación específica a estos usuarios estaría compensado por todo el beneficio global que genera la mejora en los niveles de seguridad en la contratación del servicio público móvil.

En efecto, se ha obtenido información de la ERESTEL, en la cual advierte que los usuarios como máximo tienen entre 1 a 6 líneas, por lo que fijar un tope de 7 líneas móviles no restringirá en mayor medida el derecho de las personas naturales. Asimismo, la restricción que se pueda generar se contrarresta con el incremento en la seguridad de la contratación del servicio público móvil por parte de los usuarios, lo cual incide en la seguridad ciudadana.

e) Efecto en la competencia

A continuación, se plantean el sustento de las calificaciones de las alternativas en este atributo:

Tabla 14: Evaluación del criterio 5

Alternativa	Calificación	Sustento
Alternativa 1: Marco normativo vigente	0	En general, el escenario base sería neutral en lo que respecta al efecto en la competencia.
Alternativa 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	-0.1	Esta alternativa levemente podría afectar la dinámica competitiva, dado que se impedirían algunas contrataciones.
Alternativa 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural	-0.1	Esta alternativa se considera que tiene una mayor afectación en la competencia, en tanto impediría una mayor cantidad de contrataciones.

Al respecto, la alternativa 3 no genera distorsiones competitivas significativas entre operadores, dado que se aplica de manera uniforme, general y no discriminatoria a todas las empresas del sector. No restringe la oferta ni genera barreras de acceso al servicio, sino que uniformiza las condiciones de contratación y promueve un entorno de competencia leal, mayor formalización y confianza de los usuarios.

5.2.3. Resultados del AMC

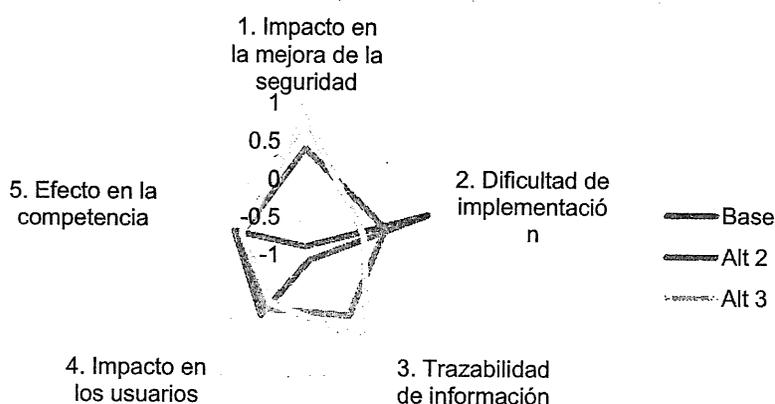
De acuerdo con los resultados antes expuestos, la Alternativa 3 obtiene la calificación más alta (0.14), superando a la Alternativa 2 (0.06) y al escenario base (-0.22), lo que evidencia su mayor efectividad y coherencia con los objetivos de política pública y seguridad ciudadana.

La Alternativa 3 –que establece un límite máximo de siete (7) líneas móviles por persona natural, aplicable al total de líneas contratadas con una o más empresas operadoras– es la opción más idónea, eficaz y proporcional para atender la problemática identificada en el mercado de servicios públicos móviles, según la evaluación multicriterio realizada.

Tabla 15: Resultados del AMC

Criterio	Alternativa 1: Marco normativo vigente	Alternativa 2: Compromiso voluntario de tope de verificaciones biométricas por mes	Alternativa 3: Tope de 7 líneas móviles por persona natural
CALIFICACIÓN GLOBAL	-0.22	0.06	0.14
1. Impacto en la mejora de la seguridad	-0.90	0.40	0.80
2. Costos de implementación	0.70	0.11	-0.19
3. Trazabilidad de información	-0.90	0	0.40
4. Impacto en los usuarios	0	-0.10	-0.20
5. Efecto en la competencia	0	-0.10	-0.10

Gráfico N° 13: Resultados del AMC



De manera complementaria, la Alternativa 3 cumple con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto establecidos por el Tribunal Constitucional³⁶ para la validez de las restricciones a derechos fundamentales³⁷:

- Es idónea, porque la limitación al número de líneas móviles contribuye directamente a reducir los delitos asociados al uso irregular del servicio.
- Es necesaria, porque no existe una medida menos restrictiva que permita alcanzar el mismo nivel de efectividad en seguridad y trazabilidad.
- Es proporcional en sentido estricto, ya que el beneficio público obtenido supera ampliamente la mínima restricción impuesta a la libertad de contratación.

Aunque no se dispone de evidencia empírica que demuestren el impacto de la limitación para la contratación de líneas, el hecho que países como Brasil, República Dominicana, México y Singapur las hayan implementado, demuestra que esta política pública tiene mayores posibilidades de elevar la seguridad ciudadana previendo extorsiones, fraudes, protegiendo la identidad de los usuarios y reforzando la seguridad digital.

En consecuencia, la implementación del tope de siete (7) líneas móviles por persona natural constituye una respuesta regulatoria legítima, necesaria y razonable, que equilibra adecuadamente la libertad de contratación con la protección de la seguridad ciudadana.

Ciertamente, según la información de la ERESTEL, los usuarios como máximo tienen entre 1 a 6 líneas, por lo que fijar un tope de 7 líneas móviles no restringirá en mayor medida el derecho de las personas naturales. Asimismo, la restricción que se pueda generar se contrarresta con el incremento en la seguridad de la contratación del servicio público móvil por parte de los usuarios, lo cual incide en la seguridad ciudadana.

En conclusión, su aprobación mediante norma con rango de ley resulta plenamente justificada, dado que el beneficio social, institucional, de seguridad y la vida humana supera con amplitud los costos o limitaciones individuales, fortaleciendo la confianza en el sistema de telecomunicaciones y el rol del Estado en la prevención del delito.

5.2.4. Aplicación de la solución seleccionada

En atención a lo antes expuesto se incluye el artículo 8-C y 8-D al Decreto Legislativo N° 1338, así como, se modifica el artículo 9, así como unas disposiciones finales relativas a la entrada en vigencia de dicha modificación, y su aplicación.

³⁶ El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N. ° 579-2008-PA/TC, "25. (...) en cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de relación medio-medio, esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. (...)"

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html>

³⁷ La medida se alinea con los objetivos de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana 2030 y con la Política Nacional de Transformación Digital, al contribuir a un entorno digital seguro, trazable y confiable.

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

6.1. Desde el punto de vista constitucional

La propuesta normativa que establece un límite máximo de servicios público móvil contratado por personas naturales se enmarca en el ejercicio legítimo de la potestad regulatoria del Estado y resulta compatible con el orden constitucional vigente, en tanto busca proteger bienes jurídicos de mayor relevancia como la seguridad ciudadana y el orden público, conforme a la Constitución Política del Perú.

Si bien la medida implica una restricción al ejercicio del derecho de contratar y de acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones, dicha restricción no constituye una eliminación ni vulneración del derecho, sino una limitación legítima, razonable y proporcional, orientada a garantizar un fin constitucionalmente relevante: la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como fin supremo de la sociedad³⁸, que solo es posible sea garantizado a través de la seguridad.

Así, no debe perderse de vista que el artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece el deber del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

En atención a ello, el Estado deberá adoptar las medidas correspondientes ante la vulneración de los derechos fundamentales de las personas y los valores constitucionales.

El principio de razonabilidad y proporcionalidad, recogido en el artículo 200 de la Constitución y desarrollado por el Tribunal Constitucional, exige que toda restricción a un derecho fundamental cumpla tres condiciones:

- **Idoneidad:** la medida debe ser apta para alcanzar el objetivo propuesto. En este caso, limitar la cantidad de líneas activas por persona natural es una medida idónea para evitar el uso de múltiples líneas registradas bajo identidades falsas, práctica comúnmente empleada en la comisión de delitos como extorsiones, estafas y fraudes electrónicos.

Debe tenerse en cuenta que, dado que el OSIPTEL administra el RENTESEG, puede detectar con facilidad la cantidad de servicios públicos móviles con la que cuenta cada persona natural, por lo que podrá verificar oportunamente el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Decreto Legislativo. Asimismo, las acciones a realizar se encuentran dentro del control de las empresas operadoras, en tanto la baja del servicio se ejecuta a nivel de su sistema comercial.

- **Necesidad:** no existen alternativas menos restrictivas que permitan alcanzar con igual eficacia el mismo fin. Otras medidas previas como la validación biométrica

³⁸ Constitución Política del Perú

“Defensa de la persona humana

Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.”

o los controles ex post han demostrado ser insuficientes para garantizar la trazabilidad y autenticidad del registro de abonados.

Efectivamente, una de las causas del problema es la existencia de informalidad y bajo control de las empresas operadoras para con sus distribuidores y vendedores. Es precisamente, a causa de ello que se propone y sustenta una medida regulatoria como la del establecimiento del tope de 7 servicios públicos móviles.

Es decir, si no existiera esta informalidad y falta de control, el problema se podría resolver mediante un mecanismo de auto regulación; sin embargo, el análisis del problema señala la necesidad de una intervención más directa y efectiva, como es el de ordenar la baja de las líneas que superaron el umbral mencionado.

Asimismo, el establecer el límite de 7 servicios públicos móviles para las personas naturales, resulta de mayor eficacia, por cuanto el patrón de consumo de los usuarios del servicio público móvil, identificado a partir de la Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones - ERESTEL, va de entre 1 a 6 servicios públicos móviles.

- Proporcionalidad en sentido estricto: el beneficio obtenido (reforzar la seguridad ciudadana y reducir la incidencia delictiva) es significativamente mayor al sacrificio que representa limitar el número de líneas activas por titular, sin afectar el acceso esencial al servicio ni la libertad de elección del operador.

Debe tenerse en cuenta que, la afectación a la libertad de empresa es mínima, en tanto, las empresas operadoras mantienen su libertad de ofrecer sus planes tarifarios y servicios a las personas naturales que requieren el uso de sus servicios y que, actualmente, lo mantienen bajo titularidad de otra persona.

Asimismo, dicha restricción mínima se encuentra sustentada en la necesidad de garantizar el derecho de los usuarios a la seguridad en la contratación de los servicios públicos móviles, lo cual incide en la seguridad ciudadana, así como, en la naturaleza de servicio público que, por su contenido esencial, implica se privilegie el resguardo de los derechos de las personas.

En efecto, es de recordar que, la actividad económica en la cual participan las empresas operadoras corresponde a un servicio público, el cual por su naturaleza se encuentra sometida a una regulación intensa³⁹ por parte del Estado.

En esa línea, el derecho de acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones no es absoluto y puede ser objeto de limitaciones razonables cuando ello resulta necesario para preservar otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos, como la vida, la integridad personal y la seguridad colectiva.

Asimismo, la propuesta no impide el acceso al servicio móvil, sino que regula su uso racional, garantizando que cada persona natural pueda disponer de hasta siete (7) líneas activas, número suficiente para cubrir necesidades personales, familiares y laborales, sin restringir de manera arbitraria la libertad de contratación ni el acceso a la comunicación.

³⁹ Guzmán Napuri, Christian y Gamarra Barrantes, Carolina, "Una introducción a la gestión de los servicios públicos" En Revista de Derecho Administrativo N° 05 Año 3, Círculo de Derecho Administrativo, Lima Pág. 282 y siguientes.

Por tanto, desde una perspectiva constitucional, la propuesta supera el test de proporcionalidad y se sustenta en una ponderación equilibrada entre el derecho de contratar y acceder a los servicios públicos móviles y el deber del Estado de garantizar la seguridad ciudadana.

Se trata, en consecuencia, de una medida válida, razonable y conforme a los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad establecidos en la Constitución y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

6.2. Compatibilidad de la propuesta con el régimen normativo vigente

La propuesta normativa es plenamente compatible con el ordenamiento jurídico nacional e internacional, las normas sobre competencia económica ni el marco regulatorio del sector de telecomunicaciones.

En primer término, la medida no elimina ni vulnera el derecho de acceso a los servicios públicos móviles, ni limita la libertad de empresa o la libre competencia. Se orienta a fortalecer la seguridad pública y la transparencia en la contratación del servicio, a través de un mecanismo de control razonable sobre la titularidad de los servicios públicos móviles. El límite establecido no afecta la oferta del servicio ni las condiciones de prestación por parte de las empresas operadoras, las cuales continúan facultadas para ofrecer libremente sus servicios en condiciones competitivas y bajo los principios de neutralidad tecnológica y no discriminación.

Asimismo, la medida no constituye una barrera al comercio ni a la inversión extranjera, pues no restringe el acceso al mercado ni impone requisitos diferenciados a las empresas operadoras, nacionales o extranjeras. Por el contrario, se trata de una regulación de orden público y de alcance interno, adoptada con fines legítimos de seguridad ciudadana e integridad de los registros de abonados.

De igual manera, la propuesta mantiene coherencia con el marco legal del sector de telecomunicaciones, en particular con lo dispuesto por la Ley de Telecomunicaciones, la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL, y el Decreto Legislativo N° 1338, que creó el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad. En ese sentido, la norma proyectada no altera las competencias del OSIPTEL, sino que fortalece sus funciones de supervisión y control, estableciendo una herramienta adicional para garantizar la veracidad, autenticidad y actualización del registro de abonados del servicio móvil.

Por otra parte, la propuesta es coherente con las políticas y estrategias nacionales en materia de seguridad ciudadana y transformación digital, al reforzar la identificación del usuario y la trazabilidad de las comunicaciones, elementos esenciales para la prevención de delitos, la protección de los consumidores y la confianza en los servicios digitales.

En síntesis, la propuesta normativa se enmarca en los principios de jerarquía, coherencia y compatibilidad del ordenamiento jurídico, estableciendo una medida legítima, necesaria y proporcional, que armoniza los fines de seguridad ciudadana con el respeto a la libertad de contratación, la libre competencia y los compromisos internacionales del Estado peruano.

6.3. Protección de datos personales

En virtud de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1338, para el caso del **servicio público móvil**, las empresas operadoras remiten información de su registro de abonados al Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad – RENTESEG, el cual es administrado por el Osiptel. Asimismo, conforme al Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338, la información de los equipos terminales, que incluye el registro de abonados y que se encuentran en la Lista Blanca, **goza de confidencialidad**.

Sobre la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales, Ley N° 29733, a dicha información, debe tenerse en cuenta que la referida Ley y su reglamento **excluyen su aplicación a los datos personales contenidos o destinados a ser contenidos en bancos de datos personales de la administración pública, solo en tanto la finalidad vigente del tratamiento resulte necesaria para el estricto cumplimiento de competencias asignadas por ley a las respectivas entidades públicas y siempre que tengan por objeto: a) La defensa nacional, b) La seguridad pública, y c) El desarrollo de actividades en materia penal para la investigación y represión del delito.**

En tal sentido, teniendo en cuenta que el Decreto Legislativo N° 1338 que crea el RENTESEG tiene como finalidad **“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”**, corresponde aplicarle la excepción señalada en el párrafo precedente, al encajar en los supuestos de excepción de la Ley de Protección de Datos Personales.

Por tanto, no se requiere de un consentimiento previo para el tratamiento de los datos personales de los usuarios en el módulo de consulta centralizado que permitirá verificar que no se supere el límite de servicios públicos móviles establecido, sin perjuicio que se mantenga la confidencialidad de su información, según lo previsto en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338.

VII. EXCEPCIÓN DE LA PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS

El Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, establece en el numeral 19.1 del artículo 19 que los proyectos de normas jurídicas de carácter general deben ser publicados en las sedes digitales de las entidades de la Administración Pública a cargo de su elaboración o en otro medio, asegurando su debida difusión y fácil acceso.

Asimismo, el numeral 19.2 del artículo 19 del mencionado reglamento regula las excepciones para la publicación de proyectos normativos, disponiendo lo siguiente:

“19.2. Se exceptúa de la publicación del proyecto normativo a las siguientes disposiciones:

*a) Los decretos de urgencia ordinarios y los decretos legislativos.
(...)”*

En atención a lo expuesto, la publicación del proyecto del presente Decreto Legislativo se encuentra exceptuada de ser publicada, al encontrarse prevista en el supuesto de excepción del literal a) del numeral 19.2 del artículo 19 del citado Reglamento.

VIII. ANÁLISIS DE MEJORA REGULATORIA

El 28 de mayo de 2023 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria, (en adelante, Ley de Mejora de Calidad Regulatoria).

Así, los numerales 2 y 4 del párrafo 5.2 del artículo 5 de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, sobre el Análisis de impacto regulatorio Ex Ante - AIR Ex Ante y el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR de procedimientos administrativos, establecen lo siguiente:

“Artículo 5.- Instrumentos de mejora de la calidad regulatoria

5.1 Los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria son herramientas de políticas públicas que permiten a las entidades públicas adoptar decisiones debidamente sustentadas sobre la necesidad de emitir o no una norma, modificarla o derogarla, en beneficio de la sociedad.

5.2 De manera enunciativa y no limitativa, son instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria, los siguientes:

(...)

2. Análisis de impacto regulatorio Ex Ante - AIR Ex Ante

Tiene por objeto el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución regulatorias y no regulatorias de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento y monitoreo permanente además del desempeño de la regulación.

(...)

4. Análisis de calidad regulatoria de procedimientos administrativos Ex Ante, Ex Post y Stock

Tiene como finalidad identificar, eliminar y/o simplificar aquellos procedimientos administrativos que resulten innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. Determina y reduce las cargas administrativas que se generan a los administrados como consecuencia del trámite del procedimiento administrativo. El ACR Ex Post considera al stock regulatorio vigente. Este análisis no es de aplicación para los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

(...)” (el resaltado y el subrayado son agregados)

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

Ahora bien, con fecha 25 de febrero de 2025, se publicó el Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N°

1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (en adelante, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565).

Al respecto, se tiene que, conforme al literal f) del artículo 15 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, las entidades del Poder Ejecutivo tienen, entre otras obligaciones, la obligación de determinar si un proyecto normativo requiere la presentación de un expediente AIR Ex Ante o ACR Ex Ante ante la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), así como el aplicar dichos instrumentos de forma previa a la elaboración de normas de carácter general, cuya responsabilidad es del órgano proponente del proyecto normativo, según corresponda.

Asimismo, el numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565 estipula que las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencias:

- a) Que genere(n) o modifique(n) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o,
- b) Que limite(n) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

Bajo dicho contexto, se tiene que el Decreto Legislativo amerita la realización de un análisis de impacto regulatorio ya que se subsume en lo regulado en numeral 33.2 del artículo 33 del el Reglamento de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, dado que se establece un límite para el derecho de contratación de servicios públicos móviles, se establecen obligaciones específicas a ser cumplidas por las empresas operadoras; así como, se califica como infracción el incumplimiento de esta.

En ese sentido, la presente norma cuenta con dictamen favorable de fecha 26 de enero de 2026 de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria que valida el expediente AIR Ex Ante correspondiente.

Por otro lado, es importante mencionar que el presente proyecto de Decreto Legislativo no establece la creación de procedimientos administrativos a iniciativa de parte; por lo que no se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, conforme a lo previsto en el Capítulo V del Reglamento de la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

ANEXO: ANÁLISIS DE COSTOS IDENTIFICADOS DENTRO DEL ANÁLISIS MULTICRITERIO (AMC)
Tabla 16: Evaluación de costos de alternativa 1

Concepto	Evaluación del escenario base	Magnitud	Duración	Probabilidad	Grado de cambio	Resultado
C.1. Costos Directos (CD)						
C.1.1. Costos de cumplimiento						
C.1.1.1. Pagos directos	No existe ningún pago	0	0	0	0	0
C.1.1.2. Costos sustantivos de cumplimiento	<p>En el escenario base, para contratar más de 10 líneas se debe realizar de manera presencial y con una declaración jurada. Esto implica los siguientes costos de cumplimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Presentar la declaración. - Costo de ir presencialmente a realizar el trámite. - Las empresas operadoras deben capacitar a los vendedores para hacer cumplir la norma. <p>A continuación, se sustentan los criterios definidos por el Manual para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR) de la PCM:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Magnitud: limitado y local, dado que solo afecta a las altas que superan el tope de 10, se estima que sería el 6% de las altas. - Duración: de 1 a 5 años. Se estima que la norma se aplique al menos por 5 años, hasta que se extinga el uso delictivo de líneas o se adopten nuevas medidas. - Probabilidad: Baja. Menos del 25%. Como se ha indicado la norma solo afectaría a lo más al 6% de altas. - Grado de cambio: no implica cambios respecto a la situación actual 	1	2	1	0	1
C.1.1.3. Cargas administrativas	El principal costo administrativo es la presentación de la declaración jurada. Se mantiene las mismas valoraciones anteriores sobre la magnitud, duración, probabilidad y grado de cambio.	1	2	1	0	1
C.2. Costos Indirectos (CI)						
C.2.1. Costos indirectos de cumplimiento	No implica ninguna variación en los niveles de precios del servicio móvil	0	0	0	0	0
C.2.2. Otros costos indirectos	No existe impacto	0	0	0	0	0

Concepto	Evaluación del escenario base	Magnitud	Duración	Probabilidad	Grado de cambio	Resultado
C.3. Costos de observancia o de implementación (CO)						
C.3.1. Costos únicos de adaptación	Ninguno, dado que se trata del escenario base	0	0	0	0	0
C.3.2. Costos de información	Ninguno, dado que se trata del escenario base	0	0	0	0	0
C.3.3. Costos de monitoreo, inspecciones y sanciones	Tiene alto costo de monitoreo, dado que no existe un sistema de información que pueda reportar si un usuario ya supero el tope.	3	2	1	0	2
C.3.4. Costos de adjudicación / litigio	Ninguno	0	0	0	0	0
CALIFICACIÓN						4
Normalizado (sobre 27)						0.15

Nota: se normaliza respecto a 27 porque son 9 conceptos de costos y cada uno tiene una calificación máxima de 3.

Tabla 17: Evaluación de costos de alternativa 2

Concepto	Alternativa 2	Magnitud	Duración	Probabilidad	Grado de cambio	Resultado
C.1. Costos Directos (CD)						
C.1.1. Costos de cumplimiento						
C.1.1.1. Pagos directos	No existe ningún pago	-	-	-	-	-
C.1.1.2. Costos sustantivos de cumplimiento	<p>Se propone un límite de 5 verificaciones biométricas por personal al mes para la contratación de líneas o cambio de titularidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se requiere de una base de datos de consulta para identificar la cantidad de contrataciones realizadas en el mes. - Se requiere capacitar a los vendedores. <p>A continuación, se sustentan los criterios definidos por el Manual para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR) de la PCM:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Magnitud: Moderado, dado que implica controlar las verificaciones biométricas diarias. - Duración: de 1 a 5 años. Se estima que la norma se aplique al menos por 5 años, hasta que se extinga el uso delictivo de líneas o se adopten nuevas medidas. - Probabilidad: Baja. Menos del 25%. Como se ha indicado la norma solo afectaría a lo más al 6% de altas. - Grado de cambio: alto. Implica restricciones en los procesos de contratación de ventas, pero solo limitado a las verificaciones biométricas. Técnicamente, podrían seguir dándose casos de usuarios con gran cantidad de líneas, dado que solo tendrían que esperar al próximo mes. 	3	2	1	3	2
C.1.1.3. Cargas administrativas	No implica costos administrativos, dado que solo implica diferir las contrataciones para no superar el tope mensual.	0	0	0	0	0
C.2. Costos Indirectos (CI)						
C.2.1. Costos indirectos de cumplimiento	El tope en las verificaciones biométricas solo implicaría trasladar las ventas a otro período, por lo que no se espera algún efecto en los precios. Se mantiene las mismas consideraciones expuestas sobre la duración, probabilidad y grado de cambio; no obstante, respecto a la magnitud se establece que es baja.	1	2	1	3	2

Concepto	Alternativa 2	Magnitud	Duración	Probabilidad	Grado de cambio	Resultado
C.2.2. Otros costos indirectos	No existe impacto, dado que nunca se han dado casos de acumulación de líneas en el servicio de telefonía fija.	0	0	0	0	0
C.3.Costos de observancia o de implementación (CO)						
C.3.1. Costos únicos de adaptación	Se considera que tiene bajos costos de adaptación, en cuanto solo se requiere capacitar al personal de venta en la revisión de la cantidad de contrataciones realizadas en el mes.	1	2	1	3	2
C.3.2. Costos de información	Se requiere conformar una base de datos de verificaciones biométricas para poder consultar si el usuario superó el tope.	3	2	1	3	2
C.3.3. Costos de monitoreo, inspecciones y sanciones	Se espera que la medida exija una alta intensidad en supervisión y de la imposición de sanciones, debido a que el cumplimiento sería bajo si el OSIPTEL no incrementa el nivel de vigilancia. Adicionalmente, también se considerará el costo de supervisión interna de las empresas operadoras, toda vez que deberán incrementar sus medidas de vigilancia sobre los distribuidores y los vendedores.	3	2	1	3	2
C.3.4. Costos de adjudicación / litigio	Se espera que este tipo de costo sea Moderado, dado que es probable que los usuarios que no estén conformes con las restricciones intenten alguna medida legal. Asimismo, también es posible que las empresas operadoras se opongan a la baja de las líneas en exceso.	2	2	1	3	2
CALIFICACIÓN						12
Normalizado (sobre 27)						0.44

Nota: se normaliza respecto a 27 porque son 9 conceptos de costos y cada uno tiene una calificación máxima de 3.

Tabla 18: Evaluación de costos de alternativa 3

Concepto	Alternativa 3	Magnitud	Duración	Probabilidad	Grado de cambio	Resultado
C.1. Costos Directos (CD)						
C.1.1. Costos de cumplimiento						
C.1.1.1. Pagos directos						
C.1.1.2. Costos sustantivos de cumplimiento						
	<p>No existe ningún pago</p> <p>Se propone un límite máximo de 7 líneas móviles por persona natural, aplicable al total de línea contratadas con una o más empresas operadoras:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se requiere de una base de datos de consulta para identificar el stock de líneas que tiene cada usuario. - Se requiere capacitar a los vendedores. - Las empresas asumirán mayores tiempos de contratación, toda vez que se añade una verificación adicional; además que tendrán que hacer la consulta a Checa tu línea u otro aplicativo que desarrolle el OSIPTEL. <p>A continuación, se sustentan los criterios definidos por el Manual para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR) de la PGM:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Magnitud: Moderado, dado que implica controlar que los usuarios no superen el tope de 7 líneas. - Duración: de 1 a 5 años. Se estima que la norma se aplique al menos por 5 años, hasta que se extinga el uso delictivo de líneas o se adopten nuevas medidas. - Probabilidad: Bajo. Como se ha indicado la norma solo afectaría al 12.5% de altas. - Grado de cambio: alto. Se limita contratar más líneas del tope o de las que ya posee el usuario. Eventualmente, se darían de baja las nuevas líneas en exceso. 	-	-	-	-	
		2	2	2	3	2
C.1.1.3. Cargas administrativas						
	<p>El costo administrativo más significativo es el envío de comunicaciones por parte del OSIPTEL donde se ordena la baja de las líneas que superan el tope. Se aplican los criterios anteriores respecto a la magnitud, duración, probabilidad y grado de cambio.</p>	2	2	2	3	2
C.2. Costos Indirectos (CI)						
C.2.1. Costos indirectos de cumplimiento						
	<p>La restricción en la cantidad de líneas no necesariamente impediría el crecimiento del mercado, medido en número de ventas; dado que se espera que los usuarios que acumulan líneas, opten por adquirirlas a través de sus propios familiares. Sin embargo, se espera que en alguna medida se pierdan ventas e ingresos, lo cual motivaría a las empresas a revisar sus precios. Por ello, se mantienen las anteriores consideraciones planteadas sobre la magnitud, duración, probabilidad y grado de cambio.</p>	2	2	2	3	2

Concepto	Alternativa 3	Magnitud	Duración	Probabilidad	Grado de cambio	Resultado
C.2.2. Otros costos indirectos	No existe impacto, dado que nunca se han dado casos de acumulación de líneas en el servicio de telefonía fija.	0	0	0	0	0
C.3. Costos de observancia o de implementación (CO)						
C.3.1. Costos únicos de adaptación	Se considera que tiene bajo costos de adaptación, en cuanto solo se debe capacitar al personal de venta en verificar si el usuario a superado el tope de líneas.	1	2	2	3	2
C.3.2. Costos de información	Se requiere conformar un módulo de consulta para identificar si un usuario superó el umbral	3	2	2	3	3
C.3.3. Costos de monitoreo, inspecciones y sanciones	Se espera que la medida exija una alta intensidad en supervisión y de la imposición de sanciones, debido a que el cumplimiento sería bajo si el OSIPTEL no incrementa el nivel de vigilancia. Adicionalmente, también se considerar el costo de supervisión interna de las empresas operadoras, toda vez que deberán incrementar sus medidas de vigilancia sobre los distribuidores y los vendedores.	3	2	2	3	3
C.3.4. Costos de adjudicación / litigio	Se espera que este tipo de costo sea Moderado, dado que es probable que los usuarios que no estén conformes con las restricciones intenten alguna medida legal. Asimismo, también es posible que las empresas operadoras se opongan a la baja de las líneas en exceso.	2	2	2	3	2
CALIFICACIÓN						16
Normalizado (sobre 27)						0.59

Nota: se normaliza respecto a 27 porque son 9 conceptos de costos y cada uno tiene una calificación máxima de 3.

PODER EJECUTIVO**DECRETOS LEGISLATIVOS****DECRETO LEGISLATIVO
Nº 1738**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Ley Nº 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional, el Congreso de la República ha delegado en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otros, sobre seguridad y lucha contra la criminalidad organizada, por el término de sesenta (60) días calendario;

Que, el subnumeral 2.1.20 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley Nº 32527, dispone que el Congreso de la República delega en el Poder Ejecutivo la facultad para modificar el Decreto Legislativo Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, a fin de establecer un límite razonable de servicios públicos móviles para personas naturales;

Que, el artículo 1 de la Constitución Política del Perú establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado; asimismo, el numeral 22 del artículo 2 de la Norma Fundamental establece que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida;

Que, el artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece que son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación;

Que, el artículo 10 del Decreto Legislativo Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, dispone que las empresas operadoras son responsables de todo el proceso de comercialización y contratación del servicio público móvil que presten;

Que, en el contexto nacional, la alta incidencia de desconocimiento múltiple de líneas móviles por parte de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, víctimas de suplantación de identidad o de irregularidades en el proceso de contratación constituye un problema de seguridad pública y de gobernanza digital que incrementa el riesgo sobre el uso inadecuado de este servicio para fines ilícitos en perjuicio de la sociedad y debilita la capacidad del Estado para rastrear e identificar comunicaciones sospechosas;

Que, frente a ello, se justifica la intervención del Estado para establecer un límite máximo y razonable de servicios públicos móviles por cada persona natural, complementando las disposiciones del Decreto Legislativo Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, así como, afianzando las funciones de fiscalización del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL;

Que, la medida propuesta se alinea con las mejores prácticas internacionales y contribuye a reducir los riesgos de criminalidad asociada al uso indebido de líneas móviles, reforzando la seguridad ciudadana y la confianza en los servicios de telecomunicaciones;

Que, por otro lado, en virtud del numeral 33.2 del artículo 33 del Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 023-2025-PCM, el presente Decreto Legislativo cuenta con dictamen favorable de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, de fecha 26 de enero de 2026, que valida el expediente de Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante - AIR Ex Ante correspondiente;

De conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú; el numeral 1 del artículo 11 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; y, en ejercicio de la facultad delegada en el subnumeral 2.1.20 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley Nº 32527, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana y lucha contra la criminalidad organizada, crecimiento económico responsable y fortalecimiento institucional;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y
Con cargo a dar cuenta al Congreso de la República;
Ha dado el Decreto Legislativo siguiente:

**DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA
EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1338,
DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL REGISTRO
NACIONAL DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES
PARA LA SEGURIDAD, ORIENTADO A LA
PREVENCIÓN Y COMBATE DEL COMERCIO
ILEGAL DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES
Y AL FORTALECIMIENTO DE LA SEGURIDAD
CIUDADANA, A FIN DE ESTABLECER UN LÍMITE
RAZONABLE DE SERVICIOS PÚBLICOS MÓVILES
PARA PERSONAS NATURALES**

Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, a fin de establecer el límite razonable de servicios públicos móviles que pueden ser contratados por personas naturales, nacionales o extranjeras, en el territorio nacional.

Artículo 2.- Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad contribuir al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, mediante la implementación de medidas que coadyuven a revertir la creciente incidencia de desconocimientos múltiples de líneas móviles, prevenir suplantaciones de identidad en la contratación del servicio público móvil y su uso delictivo; así como, que aseguren la confiabilidad de la información contenida en el registro de abonados.

**Artículo 3.- Modificación del Decreto Legislativo
Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro
Nacional de Equipos Terminales Móviles para la
Seguridad, orientado a la prevención y combate
del comercio ilegal de equipos terminales móviles
y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana,
incorporando los artículos 8-C y 8-D.**

Se modifica el Decreto Legislativo Nº 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, incorporando los artículos 8-C y 8-D, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

**“Artículo 8-C. Límite máximo de servicios públicos
móviles para personas naturales**

Toda persona natural, nacional o extranjera, puede mantener registrado bajo su titularidad hasta un máximo



de siete (7) servicios públicos móviles, con independencia de la empresa operadora que preste el servicio, salvo que en el Reglamento se prevea alguna excepción.

“Artículo 8-D. Verificación de la titularidad de servicios públicos móviles

- 8-D.1 El OSIPTEL verifica la cantidad de servicios públicos móviles registrados bajo la titularidad de la persona natural y, conforme a ello, en caso exceda el límite establecido en el artículo 8-C, solicita a la empresa operadora que presta dicho servicio que proceda a la baja de estos.
- 8-D.2 La empresa operadora debe dar de baja a los servicios públicos móviles que excedan el límite establecido en el artículo 8-C, conforme al plazo y procedimiento establecido por el OSIPTEL, el cual comprende un plazo razonable para que el titular del servicio pueda ceder su posición contractual y/o definir los servicios públicos móviles que desea mantener, cuya cantidad no supere dicho límite.
- 8-D.3 La empresa operadora, de forma previa a la contratación del servicio público móvil, debe verificar la cantidad de servicios públicos móviles que la persona natural que solicita el servicio mantiene bajo su titularidad, a fin de no exceder el límite establecido en el artículo 8-C a través del mecanismo que para tal efecto disponga el OSIPTEL”.

Artículo 4.- Modificación del artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana

Se modifica el artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el cual queda redactado según los siguientes términos:

“Artículo 9. Tipificación de infracciones y facultad sancionadora

- 9.1 El incumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos 8, 8-A y 8-D del presente Decreto Legislativo y su reglamento constituyen infracción administrativa.
- 9.2 Recae en el OSIPTEL la facultad sancionadora y el establecimiento de la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, en el ejercicio de sus funciones como organismo regulador en materia de telecomunicaciones, y de conformidad con el marco legal vigente.”

Artículo 5.- Financiamiento

Lo establecido en el presente Decreto Legislativo se financia con cargo a los recursos del presupuesto institucional de las entidades públicas involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 6.- Publicación

El presente Decreto Legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para la Orientación al Ciudadano (www.gob.pe) y en las sedes digitales de la Presidencia del Consejo de Ministros (www.gob.pe/pcm), del Ministerio del Interior (www.gob.pe/mininter) y del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (www.gob.pe/osiptel), el mismo día de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

Artículo 7.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Interior.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
FINALES**

PRIMERA. Aprobación de la normativa complementaria

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL en el marco de sus funciones y competencias, está facultado a emitir la normativa complementaria necesaria para la adecuada implementación del presente Decreto Legislativo. La emisión de dicha normativa no limita la aplicación de lo dispuesto en este, desde su entrada en vigencia.

SEGUNDA. Régimen de contratación para abonados con servicios móviles preexistentes

La persona natural que, a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, tenga registrado bajo su titularidad más de siete (7) servicios públicos móviles, puede mantenerlos, y queda impedida de contratar servicios públicos móviles adicionales, salvo alguna excepción que se establezca en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2019-IN.

POR TANTO:

Mando se publique y cumpla, dando cuenta al Congreso de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los doce días del mes de febrero del año dos mil veintiséis.

JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ
Presidente de la República

ERNESTO JULIO ÁLVAREZ MIRANDA
Presidente del Consejo de Ministros

VICENTE TIBURCIO ORBEZO
Ministro del Interior

2486712-1

**PRESIDENCIA DEL CONSEJO
DE MINISTROS**

Decreto Supremo que declara de interés nacional la atención a la problemática del borde costero en los balnearios de Las Delicias, Buenos Aires y Huanchaco de la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad, y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar un informe que contemple soluciones para atender dicha problemática

**DECRETO SUPREMO
N° 021-2026-PCM**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, son deberes primordiales del Estado, defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación;