



RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

N° 00264-2024-GG/OSIPTEL

Lima, 24 de julio de 2024

EXPEDIENTE N°	:	00173-2023-GG-DFI/PAS
MATERIA	:	Procedimiento Administrativo Sancionador
ADMINISTRADO	:	VIETTEL PERÚ S.A.C.

VISTO: El Informe N° 00073-DFI/2024 (Informe Final de Instrucción) emitido por la Dirección de Fiscalización e Instrucción (DFI) por medio del cual se informa a esta Gerencia General respecto del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) iniciado a la empresa VIETTEL PERÚ S.A.C. (VIETTEL), por la supuesta comisión de la infracción administrativa tipificada en el artículo 4 del Anexo N° 5 del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (TUO de las Condiciones de Uso), aprobado por la Resolución N° 138-2012-CD/OSIPTEL y modificatorias, por cuanto habría incumplido con lo dispuesto en el artículo 11-A de la norma referida.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- Mediante el Informe de Supervisión N° 00472-DFI/SDF/2023 (Informe de Supervisión) del 22 de diciembre de 2023, en el marco del Expediente N° 00067-2021-DFI (Expediente de Supervisión), la DFI emitió el resultado de la verificación del cumplimiento por parte de VIETTEL de lo dispuesto en el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, cuya conclusión fue la siguiente:

"V. CONCLUSIONES

(...)

25. VIETTEL PERÚ S.A.C. habría incumplido con lo dispuesto en el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, toda vez que habría activado 23 952 líneas del servicio público móvil sin haber cumplido con realizar de manera previa la respectiva verificación biométrica del contratante, tal como ha sido desarrollado en el numeral 3.3 del presente Informe.

- Mediante carta N° C. 03319-DFI/2023 (Carta de Imputación de Cargos), notificada el 28 de diciembre de 2023, la DFI comunicó a VIETTEL el inicio del presente PAS por la presunta comisión de la infracción tipificada en el artículo 4 del Anexo N° 5 del TUO de las Condiciones de Uso; otorgándole el plazo de quince (15) días hábiles para la remisión de sus descargos.
- Mediante carta N° C. 03349-DFI/2023, notificada el 29 de diciembre de 2023, la DFI puso a disposición de VIETTEL el Expediente de Supervisión, a través del Módulo para la Entrega de Información de la DFI - OSIPTEL.
- Mediante escrito N° 0003-2024/GL.EDR¹, recibido el 05 de enero de 2024, VIETTEL solicitó una ampliación de plazo de diez (10) días hábiles, a fin de

¹ Con registro N° 00635-2024/MPV.





Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



presentar sus descargos. Al respecto, a través de la carta N° C. 00056-DFI/2024, notificada el 9 de enero de 2024, la DFI concedió a VIETTEL dicha ampliación.

5. Con el escrito N° 0027-2024/GL.EDR², recibido el 22 de febrero de 2024, VIETTEL presentó sus descargos con relación a la imputación del presente PAS (Descargos 1).
6. El 2 de abril de 2024, la DFI emitió el Informe Final de Instrucción a la Gerencia General; el mismo que fue puesto en conocimiento de VIETTEL con carta C. 00255-GG/2024, notificada el 16 de abril de 2024, a fin de que formule sus descargos en un plazo de cinco (5) días hábiles.
7. Por medio del escrito N° 0091-2024/GL.EDR, recibido el 9 de julio de 2024, VIETTEL presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (Descargos 2).
8. El 12 de julio de 2024, mediante memorando N° 00195-GG/2024, la Gerencia General solicitó a la DFI el análisis de pruebas presentadas por VIETTEL en sus Descargos 2, la cual fue atendida por medio del memorando N° 00983-DFI/2024 del 23 de julio de 2024 (Memorando 983).

II. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

De conformidad con el artículo 40 del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM publicado el 2 de febrero de 2001, este organismo es competente para imponer sanciones y medidas correctivas a las empresas operadoras y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia por el incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión.

Así también el artículo 41 del mencionado Reglamento General señala que esta función fiscalizadora y sancionadora puede ser ejercida en primera instancia por la Gerencia General de oficio o por denuncia de parte, contando para el desarrollo de sus funciones, con el apoyo de una o más gerencias, que estarán a cargo de las acciones de investigación y análisis del caso.

El presente PAS se inició contra VIETTEL al imputársele la presunta comisión de la infracción administrativa tipificada en el artículo 4 del Anexo 5 del TUO de las Condiciones de Uso, toda vez que, en el periodo del 1 de enero y 16 de setiembre de 2020, la DFI detectó que la empresa citada habría incumplido con lo establecido en el artículo 11-A de la referida norma, tal como se muestra a continuación:

Cuadro N° 1
Resumen del incumplimiento detectado

Conducta	Norma incumplida	Tipificación	Calificación
VIETTEL habría activado veintitrés mil novecientos cincuenta y dos (23 952) líneas ³ del servicio público móvil sin haber cumplido con realizar de manera previa la respectiva verificación biométrica del solicitante del servicio.	Artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso	Artículo 4 del Anexo N° 5 del TUO de las Condiciones de Uso	Muy grave

Fuente: Informe Final de Instrucción

² Con registro N° 10802-2024/MPV.

³ Detalladas en el Anexo N° 2 del Informe de Supervisión.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



De acuerdo al Principio de Causalidad recogido en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable y, para que la conducta sea calificada como infracción, es necesario que sea idónea y tenga la aptitud suficiente para producir la lesión que comporta la contravención al ordenamiento, debiendo descartarse los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado⁴, que pudiera exonerarla de responsabilidad.

De otro lado, de acuerdo con lo establecido por el numeral 252.3 del artículo 252 del TUO de la LPAG, la autoridad administrativa tiene la facultad de declarar de oficio la prescripción y dar por concluido el procedimiento administrativo sancionador cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar infracciones.

Por su parte, el artículo 259 del citado TUO, fija en nueve (9) meses el plazo para resolver los procedimientos administrativos sancionadores iniciados de oficio, transcurrido el cual sin que se haya notificado la resolución correspondiente, se entiende automáticamente caducado el procedimiento, lo cual será declarado de oficio.

De acuerdo a ello, en el presente caso, de la verificación y constatación de los plazos, corresponde continuar con el análisis del PAS iniciado a VIETTEL por cuanto, se ha verificado que la potestad sancionadora del OSIPTEL no ha prescrito, así como tampoco ha caducado la facultad de resolver el presente procedimiento.

Por consiguiente, corresponde analizar los argumentos presentados por VIETTEL a través de sus Descargos respecto a la imputación de cargos formulada por la DFI.

1. ANÁLISIS DE DESCARGOS. -

1.1 Respetto del incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso

Sobre el particular, el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso⁵, vigente a la fecha de comisión de la infracción imputada⁶, precisa lo siguiente:

“Artículo 11-A.- Verificación de identidad del solicitante del servicio público móvil

Para las contrataciones de servicios públicos móviles, las empresas operadoras están obligadas a verificar la identidad del solicitante del servicio, utilizando el sistema de verificación biométrica de huella dactilar, salvo las excepciones previstas en el artículo 11-C.

Luego de realizada la verificación biométrica, que consistirá en verificar la correspondencia de la impresión dactilar capturada con la información que obra en la base de datos biométrica del RENIEC, la empresa operadora deberá conservar y almacenar el reporte de la referida verificación; y en caso de existir coincidencia, deberá incluir dicha información en el Registro de Abonados y proceder a la activación del servicio.

(...)

En todos los casos, la carga de la prueba respecto al procedimiento de verificación realizado para acreditar la identidad del solicitante del servicio estará cargo de la empresa operadora. Para estos efectos, la empresa operadora deberá conservar en sus sistemas, las verificaciones de identidad que han sido realizadas y cuyo resultado ha sido confirmado por el RENIEC, durante el plazo establecido en el tercer párrafo del artículo 9. El resultado de estas verificaciones deberá guardar coincidencia con la información que obre en el RENIEC.

⁴ PEDRESCHI GARCÉS, Willy. En “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Lima: ARA Editores, 2003. 1ra Edición. Pág. 539.

⁵ Artículo modificado por la Resolución N° 096-2018-CD-OSIPTEL, la cual entró en vigencia el 1 de julio de 2018.

⁶ En el año 2020.





Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



(...)"
(resaltado agregado)

Del texto citado se aprecia que la verificación de la identidad del solicitante de un servicio de telefonía móvil, efectuada por parte de las empresas operadoras de manera previa a la activación del servicio, es un procedimiento vital para la contratación, toda vez que no solo permite individualizar al sujeto que pretende adquirir un servicio público móvil e identificarlo como tal, sino también evitar que se activen servicios móviles sin el consentimiento o autorización de una persona que le pueda causar perjuicios, ello, considerando que de dicha relación nacerán derechos y obligaciones para las partes.

En el presente caso, conforme lo señalado en el Informe de Supervisión, a fin de verificar el cumplimiento de la obligación dispuesta en el artículo mencionado, la DFI solicitó a VIETTEL, mediante la carta N° 02164-DFI/2021⁷, información respecto de la contratación de líneas del servicio público móvil por personas naturales durante el periodo del 01 de enero y el 16 de setiembre de 2020. Dicho requerimiento fue atendido por medio de la carta N° 0965-2021/DL.

Del análisis de la información remitida por VIETTEL, la DFI advirtió que dicha empresa operadora habría activado veintitrés mil novecientos cincuenta y dos (23 952) líneas del servicio público móvil sin haber cumplido con realizar de manera previa la respectiva verificación biométrica del contratante, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso; con lo cual, habría incurrido en la infracción tipificada en el artículo 4 del Anexo 5 del referido dispositivo legal.

Sin embargo, mediante el Informe N° 288-PRO-PMO-2024 (Informe 288), adjunto a sus Descargos 2 como Anexo 3, VIETTEL señala que realizó un análisis a su sistema en relación con la presente imputación de cargos, encontrando lo siguiente:

- (i) Sobre el problema de relojes de los servidores, el cual ya habría sido solucionado por parte de la empresa operadora.

VIETTEL menciona que en el presente caso existiría un problema de sincronización de marca de tiempo encontrado en la aplicación *Bitel Ventas*⁸, el cual se identificó a través de discrepancias entre las marcas de tiempo registradas en dos nodos de la base de datos, lo que provocó el desfase en el registro de la hora y, por ende, en la lógica de activación del suscriptor.

Precisa que, en dicho análisis observó una anomalía en que las marcas de tiempo indicaban un flujo lógico anormal⁹, como el siguiente:

- CREATE_DATE es mayor que ISSUE_DATE en 2 minutos y 50 segundos.
- El Nodo 1 y el Nodo 2 de la base de datos PRECUS no estaban sincronizadas, y el Nodo 2 experimentó un retraso de aproximadamente 3,9 segundos en comparación con el Nodo 1.

Por otro lado, si bien ambos nodos almacenaron marcas de tiempo relevantes, la falta de sincronización con un servidor NTP resultó en lecturas de tiempo

⁷ Notificada el 13 de octubre de 2021.

⁸ VIETTEL precisa que dicha aplicación es utilizada para gestionar las activaciones de abonados, utilizando marcas de tiempo para rastrear la validación de las huellas digitales de los clientes y la activación de los suscriptores.

⁹ Al respecto, la empresa operadora adjunta capturas de pantalla en las páginas 6 a 8 del Informe 288.





inconsistentes. El retraso del nodo 2 en la grabación de la marca de tiempo provocó el flujo lógico erróneo observado en la aplicación.

Asimismo, como solución al problema, consideró sincronizar ambos nodos de la base de datos con un servidor NTP para garantizar grabaciones de marcas de tiempo consistentes y precisas, señalando los pasos de implementación en el referido Informe¹⁰.

Manifiesta que, posterior a la implementación, validó los resultados obtenidos, concluyendo que las marcas de tiempo tanto en el Nodo 1 como en el Nodo 2 de la base de datos se sincronizaron con el servidor NTP. Indica que esta sincronización resolvió efectivamente el problema de discrepancia en la marca de tiempo, restaurando el flujo lógico de los procesos de activación de suscriptores dentro de la aplicación *Bitel Ventas*, para lo cual, adjunta una muestra con el número de servicio público móvil: 91695xxxx¹¹.

En relación con lo expuesto por VIETTEL en este punto, mediante Memorando N° 983, la DFI señaló lo siguiente:

En primer lugar, cabe indicar que, dentro del flujo de contratación, la validación biométrica debe realizarse antes de la activación del servicio del abonado, siendo que, por ejemplo, podría ocurrir 3 minutos antes, 1 minuto antes o, en caso extremo - conociendo la rapidez de las transacciones informáticas - en el mismo segundo en que se realiza la activación.

En esa línea, en un caso extremo de problemas de sincronización del reloj de alguno de los nodos participantes del proceso de verificación biométrica, la diferencia de tiempo entre la activación y la verificación biométrica debería corresponder al desfase que VIETTEL indica haber encontrado.

Ahora bien, con relación a lo expuesto por VIETTEL en que habría detectado dos nodos de la base de datos *PRECUS* que no estaban sincronizados -existiendo una diferencia de 3.9 segundos entre ellos- conviene precisar que, si la verificación biométrica ocurrió 3 minutos antes de la activación, en la base de datos se habría registrado 2 minutos y 56.1 segundos antes de la activación; por lo que, seguiría cumpliendo con el flujo del proceso. Además, en el caso extremo en que la verificación biométrica y la activación se hubieran realizado en el mismo segundo, se habría registrado que la verificación biométrica se realizó 3.9 segundos después de la activación o hasta 4 segundos (con redondeo).

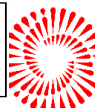
No obstante, al realizar el análisis de la diferencia de tiempo entre la activación y la verificación biométrica de las contrataciones imputadas, las cuales se encuentran detalladas en el Anexo N° 2 del Informe de Supervisión, se advierte que solo el 8.1% de ellas tiene una diferencia de 1 y 4 segundos, conforme se advierte a continuación:

Cuadro N° 2
Tiempo de diferencia de los casos imputados

Rango de tiempo de diferencia	Casos imputados	En porcentaje
Entre 1 a 4 segundos	1941	8.10%
Entre 5 a 60 segundos	15898	66.37%
Entre 1 a 10 minutos	6109	25.51%

¹⁰ En la página 9 del referido Informe.

¹¹ En la página 10 del referido Informe.





Rango de tiempo de diferencia	Casos imputados	En porcentaje
Más de 10 minutos	4	0.02%
TOTAL	23952	100%

Fuente: Tabla N° 1 del Memorando N° 983

En ese sentido, la explicación de lo sucedido a nivel técnico por parte de VIETTEL- desincronización de los relojes de los nodos involucrados en el proceso de contratación - no sustenta los incumplimientos detectados. En el mejor escenario para la empresa operadora, podría existir la posibilidad de reevaluarse el 8.10% de los casos imputados, para lo cual, VIETTEL tendría que acreditar las horas correctas para cada contratación imputada (por ejemplo, con información del RENIEC¹²).

Por tanto, considerando que VIETTEL no ha logrado acreditar que el incumplimiento verificado se originó por un problema de desincronización de los relojes de los nodos, la DFI considera que carece de objeto analizar la supuesta solución a dicho problema.

- (ii) Sobre los dos videos¹³ en los cuales se aprecia el flujo de contratación de un servicio.

Respecto del *Video 1*, si bien se aprecia que, por exceder la cantidad de verificaciones biométricas, el aplicativo impediría finalizar la contratación, se observa que el mensaje mostrado es: "Error de sistema – El sistema se encuentra ocupado" y no que la verificación biométrica no fue exitosa.

Sobre el *Video 2*, VIETTEL remite el flujo de contratación de un servicio prepago en el que se observa que la verificación biométrica del abonado se realiza durante el proceso de contratación, sin precisar el momento de la activación.

En atención a lo señalado, mediante el Memorando N° 983, la DFI considera que dichos videos no son determinantes para establecer el momento exacto en el que se realizó la activación del servicio, a fin de demostrar que ésta fue efectuada luego de la verificación biométrica del abonado.

- (iii) Sobre los 4 casos en los que se cumpliría la previa validación biométrica del abonado.

VIETTEL menciona que solicitó al RENIEC el detalle de las transacciones para el servicio de Consultas de Verificación de los meses de mayo a setiembre de 2020, siendo atendido su pedido por medio del Informe N° 000517-2024/CSE/OIT/UIST/RENIEC del 14 de mayo de 2024¹⁴.

Sin embargo, conforme lo señalado en el Memorando N° 983, dicha información fue puesta a disposición de VIETTEL es un drive, con acceso restringido, no siendo posible que la DFI acceda a dicha información.

¹² Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

¹³ Dichos videos fueron remitidos a través de un enlace señalado en página 10 del Informe 288.

¹⁴ Dicho Informe se encuentra en el enlace señalado en la página 11 del Informe 288.





Asimismo, VIETTEL indica que, en atención a la información remitida por la RENIEC, se confirma que habría validación biométrica del abonado previa a la contratación de la línea público móvil, remitiendo para tal efecto 4 ejemplos.

Al respecto, en atención al Memorando N° 983, el cual analiza cada uno de los 4 casos (líneas 92515xxxx, 92839xxxx, 90009xxxx y 90021xxxx) señalados por la VIETTEL en el Informe 288, la DFI advierte que, contrariamente a lo señalado por la empresa operadora, la diferencia del tiempo entre la activación y la verificación biométrica se incrementa respecto a la diferencia de tiempo identificada en la etapa de fiscalización, reafirmandose el incumplimiento detectado, conforme al siguiente cuadro:

Cuadro N° 3
Tiempo de diferencia en la etapa de fiscalización y en el Informe 288

N°	LÍNEA	Fecha activación		FISCALIZACIÓN			INFORME 288		
				Fecha verificación biométrica		Diferencia	Fecha verificación biométrica		Diferencia
1	92515xxxx	3/09/2020	12:32:01	3/09/2020	12:37:08	00:05:07	3/09/2020	12:39:37	00:07:36
2	92839xxxx	2/09/2020	09:49:18	2/09/2020	09:51:36	00:02:18	2/09/2020	09:54:23	00:05:05
3	90009xxxx	27/08/2020	15:57:45	27/08/2020	16:00:02	00:02:17	27/08/2020	16:17:42	00:19:57
4	90021xxxx	4/09/2020	17:58:05	4/09/2020	18:00:22	00:02:17	4/09/2020	18:00:23	00:02:18

Por todo lo antes expuesto, en línea con lo señalado por la DFI en el Memorando N° 983, se desestiman los argumentos planteados por VIETTEL en este extremo, correspondiendo mantener la imputación de cargos del presente PAS.

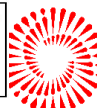
1.2 Respetto del Principio del Debido Procedimiento. -

VIETTEL alega que el debido proceso como derecho constitucional es crucial para la correcta aplicación y vigencia del proceso, así como, la tutela judicial efectiva, el cual se extiende no solo a los procesos judiciales, sino también a los administrativos, arbitrales y privados. También, señala que este derecho comprende tanto la justicia sustantiva de los actos de poder como la protección procesal de los derechos individuales durante los procedimientos legales.

Además, destaca que, según lo establecido en el inciso 5 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú, la motivación de las resoluciones judiciales es parte integral del debido proceso, el cual se cumple cuando una resolución presenta fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto, y una justificación suficiente de la decisión¹⁵. Indica que dicho análisis debe centrarse en asegurar que la resolución no adolezca de deficiencias en su motivación interna o externa, ni presente motivación aparente, insuficiente o incongruente, según los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional.

Por lo expuesto, VIETTEL manifiesta que la DFI no realizó una adecuada motivación toda vez que no logró acreditar que los criterios de razonabilidad desarrollados por esta incidan y justifiquen el inicio del presente PAS, vulnerándose el Principio de Debido Procedimiento.

¹⁵ Conforme a lo estipulado por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 4348-2005-AA/TC.





Con relación al Principio del Debido Procedimiento¹⁶, es preciso mencionar que la notificación de la Carta de imputación de cargos y el Informe de Supervisión, que sustenta la misma, se realizó conforme con lo dispuesto en los artículos 20¹⁷ y 22¹⁸ del Reglamento General de Infracciones y Sanciones¹⁹ (RGIS).

En efecto, la imputación de cargos realizada por la DFI contiene lo siguiente: (i) los actos u omisiones que se imputan y que pueden constituir infracciones administrativas, (ii) las normas que prevén dichos actos como infracciones administrativas, (iii) la calificación de dichas infracciones administrativas, (iv) el propósito del OSIPTEL de emitir la resolución que imponga sanción, (v) el órgano competente para imponer las sanciones, así como la norma que atribuye dicha competencia; y (vi) el plazo otorgado para presentar sus descargos.

Así, mediante la Carta de imputación de cargos, la DFI señaló que, conforme lo sustentado en el Informe de Supervisión, luego de haberse analizado toda la información recabada en la etapa de fiscalización²⁰, en el periodo del 1 de enero a 16 de setiembre de 2020, VIETTEL habría activado veintitrés mil novecientos cincuenta y dos (23 952) líneas del servicio público móvil sin haber cumplido con realizar de manera previa la respectiva verificación biométrica del contratante, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso; por lo que, dicha empresa operadora habría incurrido en la infracción tipificada en el artículo 4 del Anexo 5 del referido dispositivo legal.

Por lo tanto, se advierte que, mediante la Carta de Imputación de Cargos y el Informe de Supervisión, la DFI sí realizó una adecuada motivación al haber señalado las razones las cuales se inició el presente PAS, respaldadas por supuestos fácticos y jurídicos, así como, una corrección lógica formal del razonamiento.

Por lo antes mencionado, se verifica que la administrada goza de todos los derechos y garantías inherentes al Debido Procedimiento²¹, ya que se le ha

¹⁶ Sobre el Principio de Debido Procedimiento, el numeral 1.2 del artículo IV de la LPAG establece que “Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten”.

¹⁷ “Artículo 20.- Funciones de los órganos de instrucción

A los órganos de instrucción les corresponde: (i) Iniciar el procedimiento administrativo sancionador; (...).”

¹⁸ “Artículo 22.- Etapas del procedimiento

El procedimiento administrativo sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o por denuncia; conforme a lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

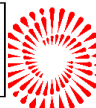
Las reglas a seguir son las siguientes: (i) El órgano de instrucción competente notificará por escrito al presunto infractor el inicio del procedimiento administrativo sancionador señalando:

(a) los actos u omisiones que se imputan y que pudieran constituir infracciones;
(b) las normas que prevén dichos actos u omisiones como infracciones administrativas;
(c) la calificación de dichas infracciones administrativas;
(d) el propósito del OSIPTEL de emitir las resoluciones que impongan sanciones;
(e) el órgano competente para imponer las sanciones, así como la norma que atribuye tal competencia; y,
(f) el plazo dentro del cual la Empresa Operadora podrá presentar sus descargos por escrito, el cual no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles. (...)”

¹⁹ Denominación acorde con lo dispuesto en el artículo segundo de la Resolución N° 00259-2021-CD/OSIPTEL, antes Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones (RFIS), aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL y sus modificatorias.

²⁰ Conforme lo señalado en el Informe de Supervisión, a fin de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, la DFI requirió información a través de la carta N° 02164-DFI/2021, notificada el 13 de octubre de 2021, la cual fue atendida por VIETTEL mediante la carta N° 0965-2021/DL, recibida el 27 de octubre de 2021.

²¹ “Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa





garantizado el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer sus propios medios probatorios, a acceder al expediente que sustenta los hechos de los incumplimientos imputados, y todas las demás facultades asociadas con dicho principio, como lo es la prórroga concedida de diez (10) días adicionales solicitada por VIETTEL mediante su escrito N° 0003-2024/GL.EDR, recibido el 5 de enero de 2024.

Además, en el presente procedimiento, se encuentra a salvo el derecho de la administrada a la pluralidad de instancias, a impugnar las decisiones de la Administración con las que no se encuentre conforme vía los recursos impugnatorios establecidos en el TUO de la LPAG.

Por lo tanto, con relación a lo expuesto por la administrada, no se advierte vulneración alguna al Principio de Debido Procedimiento, quedando desestimados los argumentos expuestos por VIETTEL en este extremo de sus Descargos.

Finalmente, cabe precisar que, la aplicación del Principio de Razonabilidad, en sus tres dimensiones: el juicio de adecuación, el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad, será analizado más adelante en el numeral 1.3 de la presente resolución.

1.3 Respetto del Principio de Razonabilidad. -

VIETTEL manifiesta que, conforme al numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el OSIPTEL, al momento de determinar sanciones, debe garantizar el Principio de Razonabilidad, el cual abarca tres (3) puntos: i) la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico, ii) el perjuicio económico causado y iii) la existencia o no de la intencionalidad en la conducta del infractor.

En cuanto al criterio de beneficio ilícito, VIETTEL considera que no se ha cumplido con exponer los argumentos que le permitan afirmar y concluir que ha obtenido un beneficio como resultado de la presunta comisión de la infracción contenida en el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso.

Con relación al criterio de la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, la empresa operadora señala que se estaría realizando una motivación aparente, debido a que no se habría indicado de manera específica cuál es bien jurídico afectado en el presente PAS.

Respetto del criterio del perjuicio económico causado, VIETTEL señala que la DFI concluyó que no existen elementos objetivos que permitan determinar el perjuicio económico causado por el supuesto incumplimiento, lo cual deberá incidir de forma positiva al momento de cálculo de la multa.

Asimismo, señala que el inicio de un PAS debe usarse como *última ratio*, toda vez que existen otras medidas menos lesivas que también podrían persuadir a los administrados a no volver a cometer una infracción, y sin afectar el ámbito económico de éstos, lo cual generaría una menor inversión y, por ende, una menor calidad en el servicio brindado.

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...) 2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas. (...)."





En ese sentido, VIETTEL concluye que en el presente PAS se habría vulnerado el Principio de Razonabilidad.

En este caso, en relación a la aplicación del Principio de Razonabilidad, este se encuentra reconocido a nivel legal a través del numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, por el cual las decisiones de las autoridades cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Cabe señalar que el inicio de un PAS no necesariamente supone la conclusión inevitable de la imposición de una multa; sin embargo, de ser el caso, la Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones²² (LDFF) en su artículo 30 y el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, también contienen los criterios a considerar para la imposición y graduación de la misma, dentro de los cuales se encuentra la razonabilidad y proporcionalidad. Tales criterios como son el beneficio ilícito, la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, y, el perjuicio económico causado, mencionados por VIETTEL en sus Descargos, serán analizados posteriormente en el punto III. del presente pronunciamiento.

Ahora bien, con la finalidad de determinar si en el presente caso, la decisión de iniciar un procedimiento sancionador –y no adoptar una medida administrativa de otro tipo- ha cumplido con los preceptos antes detallados, se procederá a analizar cada uno de los requisitos que contempla el TUO de la LPAG, a efectos de considerar que un acto administrativo observa el mencionado principio:

a) Que la decisión de la autoridad administrativa se haya adoptado dentro de los límites de la facultad atribuida.

De conformidad con los artículos 40 y 41 del Reglamento General del OSIPTEL, la Gerencia General tiene la facultad para imponer las sanciones que correspondan por el incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión.

De igual modo, de acuerdo con los artículos 45 y 46 del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL (ROF del OSIPTEL), aprobado por el Decreto Supremo N° 160- 2020-PCM y la Resolución de Presidencia N° 094-2020-PD/OSIPTEL, corresponde a la DFI constituirse en el órgano de instrucción en los procedimientos administrativos sancionadores, cuya competencia sea de la Gerencia General. Así, se corrobora que la tramitación del presente procedimiento se enmarcó dentro de los límites de la facultad atribuida a la DFI.

b) Que la decisión de la autoridad administrativa mantenga la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que responda a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

²² Aprobada mediante la Ley N° 27336.





Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



Con la finalidad de determinar si en el presente caso la decisión de iniciar un PAS, y no adoptar una medida administrativa de otro tipo, ha cumplido con la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, según el texto del inciso 1.4 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se procederá a analizar el Principio de Razonabilidad en sus tres dimensiones: el juicio de adecuación, el juicio de necesidad y el juicio de proporcionalidad.

En relación al **juicio de adecuación**, es pertinente indicar que las sanciones administrativas cumplen con el propósito de la potestad sancionadora de la Administración Pública, que es disuadir o desincentivar la comisión de infracciones por parte de un administrado.

Ahora bien, la imposición de una sanción no solo tiene un propósito represivo, sino también preventivo, por lo que se espera que, de imponerse la sanción, VIETTEL asuma en adelante un comportamiento diligente, adoptando para ello las acciones que resulten necesarias, de tal modo que no incurra en nuevas infracciones. En otros términos, la sanción tiene un efecto disciplinador.

En efecto, para determinar el inicio del presente PAS por el incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, la DFI consideró la relevancia de cautelar los bienes jurídicos protegidos por el referido dispositivo legal incumplido y los hechos observados durante la etapa de fiscalización.

En el presente caso, el bien jurídico protegido está vinculado con garantizar que las contrataciones de servicios móviles se realicen de forma segura y confiable, verificándose la identidad de los solicitantes mediante el sistema de verificación biométrica de huella dactilar, lo que a su vez permitirá contar con un registro de abonados que consigne información válida y actualizada de los datos de los titulares del servicio móvil, y sea una fuente de información que contribuya a salvaguardar la seguridad de la población ante posibles ilícitos que puedan efectuarse mediante la utilización de estos servicios.

Ahora bien, conforme lo señalado en el Informe de Supervisión y el Informe Final de Instrucción, ha quedado acreditado que VIETTEL incumplió el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, toda vez que la empresa operadora activó veintitrés mil novecientos cincuenta y dos (23 952) líneas del servicio público móvil sin haber cumplido con realizar de manera previa la respectiva verificación biométrica del contratante.

A partir de lo descrito, el inicio del presente PAS se encuentra justificado en el ejercicio de la facultad sancionadora del OSIPTEL ante el incumplimiento de VIETTEL de obligaciones establecidas en el TUO de las Condiciones de Uso. En tal sentido, el presente PAS constituye una medida adecuada que busca generar un efecto disuasivo de modo tal que la empresa operadora adopte las medidas necesarias que garanticen que en el futuro no vuelva a incurrir en el mismo incumplimiento, a fin que asuma un comportamiento diligente.

En relación al **juicio de necesidad**, debe verificarse que la medida sancionadora elegida sea la menos lesiva para los derechos e intereses de los administrados, considerando además que no existen otras medidas sancionadoras que cumplan con similar eficacia con los fines previstos para la sanción, aunque sin dejar de lado las singularidades de cada caso.

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





En este caso, la finalidad perseguida con el inicio del presente PAS consiste en persuadir a VIETTEL para que adopte las acciones necesarias a fin de que no vuelva a incurrir en la infracción imputada; y con ello, se justifica la necesidad del inicio del referido PAS.

Sobre la adopción de otras medidas, esta Instancia analizará cada una de las posibles medidas establecidas en la normativa vigente²³ al momento de la comisión de la infracción materia del presente PAS:

- En cuanto a las comunicaciones preventivas previstas en el entonces vigente artículo 7 del Reglamento de Supervisión, estas se emiten en el marco de las actividades de monitoreo, con la finalidad de que, con anterioridad a la comisión de las infracciones administrativas, las empresas operadoras puedan solucionar los problemas detectados. Sin embargo, la infracción imputada se ha detectado en la etapa de Supervisión (fuera de un monitoreo), por lo que no resulta jurídicamente aplicable dicha medida.
- Sobre la emisión de medidas de advertencia, de acuerdo a lo establecido el entonces vigente artículo 30²⁴ del Reglamento de Supervisión, estas tienen carácter facultativo y solo podrán emitirse en los supuestos mencionados en dicho artículo, siendo que ninguno de ellos se subsume al caso en particular, por lo que no resulta posible su aplicación en este PAS.
- Respecto de la imposición de Medidas Correctivas definidas en el artículo 23²⁵ del RGIS, cabe precisar que la misma es una potestad de la entidad y su

²³ En el presente PAS, teniendo en consideración la fecha de comisión de la infracción, se tomará en cuenta lo señalado en el Reglamento General de Supervisión (Reglamento de Supervisión), aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 090-2015-CD/OSIPTEL; actualmente, Reglamento General de Fiscalización (Reglamento de Fiscalización).

²⁴ **Reglamento de Supervisión**

"Artículo 30.- Medidas de Advertencia

Llevada a cabo la o las acciones de supervisión y constatado uno o varios hechos que constituyan incumplimiento, se podrá comunicar a la entidad supervisada una medida de advertencia en la cual se deje constancia del referido hecho y la posibilidad de aplicársele, de persistir en su comisión, las medidas o sanciones que correspondan, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones.

La medida de advertencia a ser comunicada será establecida por la Gerencia de Fiscalización y Supervisión mediante un documento escrito dirigido a la entidad supervisada que adjunte el Informe de Supervisión que lo sustenta, al que se hace referencia en el artículo 15 del presente Reglamento.

Basado en el principio de Razonabilidad, la medida de advertencia se podrá emitir en los siguientes casos:

a) Cuando el incumplimiento versa sobre una norma que ha entrado en vigencia, siempre que la acción de supervisión se haya desarrollado dentro del primer trimestre de dicha entrada en vigencia.

b) En el marco de la primera acción de supervisión sobre determinada materia que se realiza a una entidad supervisada dentro del primer año en que, en virtud de su reciente título habilitante, inicia la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.

c) Que el incumplimiento detectado en la acción de supervisión haya sido corregido dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de su detección y comunicado al OSIPTEL a más tardar al día hábil siguiente del vencimiento de dicho plazo, así como que se estime que la conducta infractora no causó daño efectivo o potencial.

d) Cuando la verificación del cumplimiento de una obligación se hubiere efectuado sobre una muestra a la que se refiere el artículo 16 del presente Reglamento, y la cantidad de incumplimientos detectados en dicha muestra no supere un porcentaje determinado, el cual será establecido en los criterios a los que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria Final.

e) Que la entidad supervisada se exceda hasta en tres (3) días del plazo establecido para la entrega de información solicitada mediante escrito del OSIPTEL, cuando en dicho escrito se hubiere precisado que la entrega de la información requerida estaba calificada como obligatoria y cuyo plazo era perentorio.

(...)"

²⁵ **"Artículo 23.- Medidas Correctivas**

Las medidas correctivas constituyen disposiciones específicas que tienen como objetivo la corrección del incumplimiento de una obligación contenida en las normas legales o en los Contratos de Concesión respectivos. Mediante la imposición de una medida correctiva, los órganos competentes del OSIPTEL para imponer sanciones, ordenan a las Empresas Operadoras realizar una determinada conducta o abstenerse de ella, con la finalidad de que cumpla con determinadas obligaciones legales o contractuales. Las medidas correctivas establecerán los mecanismos adecuados que permitan su debido cumplimiento, así como el respectivo plazo para que éste se produzca, cuando corresponda."





aplicación dependerá de la trascendencia del bien jurídico protegido y afectado en el caso; es decir, la elección de dichas medidas no supone un ejercicio automático en donde se observe únicamente el cumplimiento de una casuística establecida por la norma, sino que se aplica en atención a ciertos requisitos y se fundamenta en el Principio de Razonabilidad.

En este punto, es importante considerar que la Exposición de Motivos de la Resolución N° 00056-2017-CD/OSIPTEL, que modificó el RGIS, sugiere que la misma se aplica en el caso de infracciones administrativas de reducido beneficio ilícito, cuya probabilidad de detección es elevada y en la que no se han presentado factores agravantes; sin perjuicio de la evaluación de otras circunstancias particulares de cada caso, a fin de determinar la medida idónea.

En el presente caso, se considera que una Medida Correctiva no resulta factible, en la medida que para la infracción cometida por VIETTEL no concurren las circunstancias anteriormente mencionadas, dado que, el beneficio ilícito no es reducido, toda vez que, con la comisión de la infracción se habría vulnerado la seguridad de las contrataciones de los servicios de telefonía móvil, con lo cual, se afectó los derechos de los abonados y usuarios; así como, la probabilidad de detección para dicho incumplimiento no podría ser considerada alta, como se podrá observar en el numeral 3.1 del punto III de la presente Resolución.

A lo mencionado, debe sumarse que no es la primera vez que nos encontramos frente al incumplimiento del dispositivo legal imputado en este PAS, tal como se muestra a continuación:

Cuadro N° 4:
Sanciones impuestas por el incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso

Expediente	Norma incumplida	Resoluciones	Sanción
066-2015-GG-GFS/PAS	Artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso	324-2017-GG 060-2018-CD	Multa
081-2019-GG-GSF/PAS ²⁶	Artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso	151-2020-GG 149-2020-CD	Multa
032-2020-GG-GSF/PAS ²⁷	Artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso	062-2021-GG 082-2021-CD	Multa
090-2022- GG-DFI/PAS ²⁸	Artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso	039-2023-GG 113-2023-CD	Multa
121-2022- GG-DFI/PAS	Artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso	038-2023-GG 127-2023-CD	Multa
118-2022- GG-DFI/PAS ²⁹	Artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso	153-2023-GG 220-2023-CD	Multa

De esta manera, teniendo en cuenta las circunstancias bajo las cuales se dio el incumplimiento imputado en este PAS, la no aplicación de una Medida

²⁶ Adicionalmente, se sancionó el incumplimiento del artículo 6 del TUO de las Condiciones de Uso y del artículo 27 del Reglamento de Supervisión.

²⁷ Adicionalmente, se sancionó el incumplimiento de los artículos 6 y 11-D del TUO de las Condiciones de Uso, así como del artículo 27 del Reglamento de Supervisión.

²⁸ Adicionalmente, se sancionó el incumplimiento del artículo 11-D del TUO de las Condiciones de Uso.

²⁹ Adicionalmente, se sancionó el incumplimiento del artículo 11-E del TUO de las Condiciones de Uso, así como el artículo 7 del RFIS.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



Correctiva no se aparta de los parámetros del Principio de Razonabilidad, considerando que se adoptará la medida administrativa que resulte proporcional a los fines que se pretende alcanzar a fin de que la empresa operadora ajuste su conducta al cumplimiento del marco normativo.

En razón de lo anteriormente expuesto, se verifica que no resulta factible la adopción de medidas menos gravosas, en virtud de lo cual se considera que el inicio del presente PAS por el incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso supera el juicio de necesidad.

Finalmente, en relación al juicio de proporcionalidad, este criterio busca establecer si la medida establecida guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar, vinculándose este parámetro con el juicio de necesidad.

Sobre esta dimensión del test de razonabilidad, es de señalar que efectivamente se cumple en el inicio del presente PAS, toda vez que la medida dispuesta por la DFI resulta proporcional con la finalidad que se pretende alcanzar, a fin que la empresa operadora no vuelva a incurrir en el incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso.

Asimismo, como se ha explicado, el inicio del presente PAS busca generar un incentivo para que en lo sucesivo VIETTEL sea más cautelosa en lo que concierne al cumplimiento de la normatividad que involucra su actividad. Es decir, es mayor el beneficio que se espera produzca la medida adoptada sobre el interés general, respecto al eventual desmedro sufrido por la empresa operadora. Por lo que, en el presente caso, se cumple con los parámetros del juicio de proporcionalidad.

De acuerdo a ello, la medida adoptada —inicio del PAS— observa plenamente el Principio de Razonabilidad. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos presentados por VIETTEL en este extremo.

2. Respecto a la aplicación de las condiciones eximentes de responsabilidad. -

Una vez determinada la comisión de la infracción tipificada en el artículo 4 del Anexo N° 5 del TUO de las Condiciones de Uso, corresponde evaluar si en el presente caso, se ha configurado alguna de las condiciones eximentes de responsabilidad establecidas en el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG, como en el artículo 5 del RGIS:

- Caso fortuito o la fuerza mayor debidamente acreditada: De lo actuado en el presente procedimiento, se advierte que VIETTEL no ha acreditado que el incumplimiento se produjera como consecuencia de un caso fortuito o fuerza mayor, ajena a su esfera de dominio.
- Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa: De lo analizado en el presente procedimiento, se advierte que VIETTEL no ha acreditado que el incumplimiento se produjera como consecuencia del cumplimiento de un deber u obligación legal o en ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- La incapacidad mental debidamente comprobada por autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción: Por la





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



naturaleza de este eximente, no corresponde aplicar el citado eximente de responsabilidad en este caso.

- La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones: De lo analizado en el presente procedimiento, se advierte que VIETTEL no ha acreditado que el incumplimiento se produjera a su vez por el cumplimiento de una orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal: De lo evaluado en el presente procedimiento, se concluye que VIETTEL no ha acreditado que el incumplimiento se produjera por un error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa e ilegal.
- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativo, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG:

Al respecto, la subsanación voluntaria ocurrida antes de la notificación de la Carta de imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad. Por ello, a efectos de determinar si se ha configurado dicho eximente de responsabilidad, deberán concurrir las siguientes circunstancias:

- VIETTEL deberá acreditar que la comisión de la infracción cesó y que revirtió los efectos derivados de la misma;
- La subsanación (cese y reversión) deberá haberse producido antes de la notificación del inicio del procedimiento sancionador; y,
- La subsanación no debe haberse producido como consecuencia de un requerimiento del OSIPTEL, de subsanación o de cumplimiento de la obligación, consignado expresamente en carta o resolución.

Conviene precisar que si bien en un PAS, la carga de la prueba del hecho que configura la infracción recae en los órganos encargados del procedimiento sancionador; la carga de la prueba de los eximentes y atenuantes de responsabilidad corresponden al administrado que los plantea.

En esa línea, Nieto³⁰ —haciendo alusión a una sentencia del Tribunal Constitucional Español— señala que, en una acción punitiva, la carga de la prueba se distribuye de la siguiente manera: al órgano sancionador le corresponde probar los hechos que constituyen la infracción administrativa, y; el administrado investigado debe probar los hechos que pueden resultar excluyentes de su responsabilidad; y, de ser el caso, atenuantes.

Asimismo, es importante señalar que, dependiendo de la naturaleza del incumplimiento de determinada obligación y de la oportunidad en la que ella ocurra, existirán incumplimientos que para ser subsanados requerirán,

³⁰ NIETO GARCIA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 4ta edición. Tecnos. Madrid, 2005. P. 424.





además del cese de la conducta, la reversión de los efectos generados por la misma.

Por otro lado, debe precisarse que existirán aquellos incumplimientos cuyos efectos resulten fáctica y jurídicamente irreversibles. Serán en estos últimos casos, donde la subsanación no resultará posible y, por ende, no se configurará el eximente de responsabilidad establecido por el TUO de la LPAG.

Sin perjuicio de lo señalado, podría darse el caso de incumplimientos que hasta la fecha de su cese no hayan generado un efecto concreto, en cuyo caso no resulta exigible la reversión de efectos, aplicándose el eximente de responsabilidad prevista en el TUO de la LPAG, en tanto concurren los demás requisitos previstos para ello.

Respecto del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, se tiene — en línea con lo señalado en el Informe Final de Instrucción— que por la naturaleza misma de la infracción no resulta factible el cese de ésta, toda vez que el incumplimiento imputado se agota con la sola inobservancia de la conducta infractora —al activarse las líneas sin verificar la identidad del solicitante a través del sistema de verificación biométrica.

Asimismo, considerando que dicho incumplimiento supone una afectación a los abonados y a la seguridad en la contratación de líneas móviles, no es posible la reversión de los efectos generados por tal incumplimiento.

En atención a lo señalado líneas arriba, al no ser posible el cese de la conducta infractora imputada en este PAS, no resulta factible la configuración de la subsanación de dicha conducta y, por ende, la aplicación de la condición eximente por subsanación voluntaria, careciendo de objeto analizar los requisitos restantes de la eximente mencionado.

Por consiguiente, en el presente caso no corresponde aplicar los eximentes de responsabilidad establecidos en el artículo 257 del TUO de la LPAG y el artículo 5 del RGIS.

III. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN. -

3.1 Respecto de los criterios de graduación de la sanción establecidos por el Principio de Razonabilidad, reconocido por el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG

A fin de determinar la graduación de la sanción a imponer por la infracción administrativa evidenciada, se debe tomar en cuenta la Guía de Cálculo para la Determinación de Multas-2019³¹ (Guía de Cálculo-2019) y los criterios establecidos en el artículo 248 del TUO de la LPAG, según los cuales debe preverse que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción; así como que la determinación de la sanción considere los siguientes criterios:

(i) Beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción:

³¹ Aprobado por el Consejo Directivo mediante Acuerdo 726/3544/19 de fecha 26 de diciembre de 2019, el cual se encuentra publicada en la página web del OSIPTEL: <https://www.osiptel.gob.pe/media/xwajptjm/acta-agenda726.pdf>.





Este criterio se encuentra también referido en el numeral f) del artículo 30 de la LDFF (beneficio obtenido por la comisión de la infracción, a fin de evitar, en lo posible, que dicho beneficio sea superior al monto de la sanción).

Dicho criterio se sustenta en que para que una sanción cumpla con la función de desincentivar las conductas infractoras, es necesario que el infractor no obtenga un beneficio por dejar de cumplir las normas. Este beneficio ilícito no solo está asociado a las posibles ganancias obtenidas con la comisión de una infracción, sino también con el costo no asumido por las empresas para dar cumplimiento a las normas.

En el presente caso, de acuerdo a lo establecido en la Guía de Multas-2019³², el beneficio ilícito que se obtiene por la comisión de la infracción imputada en el presente PAS está constituido por:

- El costo evitado³³ representado por los costos de mantenimiento de un sistema de gestión (costo de personal y costo de sistemas), producto del cual se originó la infracción.
- El ingreso ilícito³⁴ que la empresa operadora habría obtenido por activar líneas móviles sin la debida verificación de identidad del solicitante mediante el sistema de verificación biométrica.

Ahora bien, el beneficio ilícito estimado es evaluado a valor presente considerando el factor de actualización correspondiente a infracciones muy graves, establecido en la Guía de Cálculo-2019³⁵, y ponderado por una ratio que considera la probabilidad de detección de la conducta infractora para graduar el valor final de la multa.

Cabe indicar que, si bien VIETTEL afirma en sus Descargos que no se habría sustentado la obtención de beneficio ilícito por la comisión de la presente infracción, debe señalarse que la metodología empleada en el presente caso utiliza datos objetivos que se encuentran respaldados en la Guía de Multas-2019, y los cuales pueden ser corroborados por la empresa operadora en el Anexo adjunto a la presente Resolución que contiene el cálculo de la multa impuesta en este PAS.

(ii) Probabilidad de detección de la infracción:

Se entenderá por probabilidad de detección a la probabilidad de que el infractor sea descubierto, asumiéndose que la comisión de una infracción determinada sea detectada por la autoridad administrativa.

En un caso óptimo, la probabilidad de detección debería calcularse como la cantidad de veces que la autoridad administrativa consigue descubrir al infractor entre el total de infracciones cometidas. Sin embargo, ante la

³² La metodología empleada se ha basado en la Conducta N° 5 de la Guía de Multas-2019.

³³ Para calcular el costo evitado se utilizó el parámetro Mantyggest (Mantenimiento y gestión de sistemas) establecido en la Guía de Multas-2019.

³⁴ Para calcular el ingreso ilícito se utilizó el parámetro Benlin (Beneficio por línea activa indebidamente) establecido en la Guía de Multas-2019.

³⁵ Conforme al Cuadro N° 5: Cálculo del Factor de Actualización-Enfoque de Beneficio Ilícito de la Guía de Multas-2019 (página 27).





imposibilidad de tener conocimiento del total de infracciones incurridas se tiene que recurrir a formas alternativas para estimar dicha probabilidad.

Conforme la Guía de Multas-2019, en línea con lo indicado por el Órgano Instructor, se considera que la probabilidad de detección de la infracción imputada en el presente PAS es **MEDIA** en tanto que la verificación de su cumplimiento depende directamente de la ejecución de las acciones de fiscalización por parte del OSIPTEL, presentando un alto grado de dificultad que dichas acciones involucren el universo de contrataciones de líneas móviles realizadas por VIETTEL, considerando que es una empresa operadora con cobertura nacional y realiza un elevado número de contrataciones de líneas móviles.

(iii) Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido:

Este criterio está contemplado también en los literales a) y b) del artículo 30 de la LDFF, referidos a la naturaleza y gravedad de la infracción y el daño causado por la conducta infractora.

Sobre el particular, en el presente caso, se ha determinado que VIETTEL activó veintitrés mil novecientos cincuenta y dos (23 952) líneas móviles, sin verificar previamente la identidad del solicitante a través del sistema de verificación biométrico, conducta que se encuentra tipificada como muy grave en el artículo 4 del Anexo 5 del TUO de las Condiciones de Uso.

En ese sentido, según la escala de multas establecida en el artículo 25 de la LDFF, esta infracción es susceptible de ser sancionada con una multa equivalente entre ciento cincuenta y un (151) y trescientos cincuenta (350) Unidades Impositivas Tributarias.

Cabe señalar que, la conducta infractora en presente PAS vulnera el bien jurídico que es contar con un registro de abonados que consigne información válida y actualizada de los datos de los titulares del servicio móvil, y que sea una fuente de información que contribuya a salvaguardar la seguridad de la población ante posibles actos ilícitos, como es la usurpación de identidad, que puedan efectuarse mediante la utilización de servicios cuyas contrataciones no se efectúen conforme a lo previsto en la norma, generando perjuicios económicos y legales a los abonados que supuestamente efectuaron dichas contrataciones.

(iv) Perjuicio económico causado:

Tanto este criterio como el anterior hacen referencia al criterio referido al daño causado señalado en la LDFF. Considerando que el daño causado puede ser económico o no económico, el perjuicio económico alude al primero, en tanto que la gravedad del daño al interés público o al bien jurídico protegido refiere al segundo. En este apartado, se analiza en consecuencia el daño causado entendido como daño o perjuicio de tipo económico, únicamente.

Si bien, no existen elementos objetivos que permitan cuantificar la magnitud del perjuicio económico causado por la comisión de la infracción en el presente PAS; no debe perderse de vista que, es evidente que existe un



**PERÚ**Presidencia
del Consejo de MinistrosOrganismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

perjuicio a la seguridad ciudadana al contratar y activar veintitrés mil novecientos cincuenta y dos (23 952) líneas móviles sin verificar previamente la identidad de los solicitantes a través del sistema de verificación biométrica.

(v) Reincidencia en la comisión de la infracción:

Al respecto, corresponde indicar que no se ha configurado la reincidencia en el presente PAS, en los términos establecidos en el artículo 248 del TUO de la LPAG, en concordancia con lo establecido en el literal a) del numeral ii) del artículo 18 del RGIS.

(vi) Circunstancias de la comisión de la infracción:

De acuerdo al RGIS, este criterio de graduación está relacionado con las circunstancias tales como, el grado del incumplimiento de la obligación, la oportunidad en la que cesó la conducta infractora, la adopción de un comportamiento contrario a una adecuada conducta procedimental, entre otras de similar naturaleza.

En tal sentido, considerando lo expuesto en la presente Resolución, ha quedado acreditado que VIETTEL incumplió lo dispuesto en el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, toda vez que activó veintitrés mil novecientos cincuenta y dos (23 952) líneas móviles, sin haber realizado previamente la verificación de la identidad del solicitante del servicio utilizando el sistema de verificación biométrica.

A lo mencionado, debe sumarse que no es la primera vez que la empresa operadora incumple con el artículo mencionado en el párrafo anterior, tal como se advierte del Cuadro N° 2 de esta Resolución, lo cual demuestra una falta de diligencia de su parte de la empresa operadora en la adopción de medidas destinadas a garantizar el pleno cumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso.

Asimismo, cabe tener en cuenta que la verificación de la identidad del solicitante de un servicio de telefonía móvil por parte de las empresas operadoras es un procedimiento vital para la contratación, toda vez que no solo permite individualizar al sujeto que pretende adquirir un servicio público móvil e identificarlo como tal, sino también para evitar que se activen servicios móviles sin el consentimiento o autorización de una persona que le pueda causar perjuicios, ello considerando que de dicha relación nacerán derechos y obligaciones para las partes.

(vii) Existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor:

En el presente PAS no se ha evidenciado la existencia de intencionalidad en la comisión de la infracción. Sin embargo, se advierte una actitud negligente de parte de VIETTEL para adecuar su comportamiento a la normativa vigente.

Por tanto, atendiendo los hechos acreditados en el presente PAS y el análisis de cada uno de los criterios propios del Principio de Razonabilidad (beneficio ilícito y probabilidad de detección) reconocidos en el TUO de la LPAG; se establece una

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





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



multa de **350 UIT**³⁶, por la comisión de la infracción tipificada y calificada como muy grave en el artículo 4 del Anexo 5 del TUO de las Condiciones de Uso, al haber incumplido lo dispuesto en el artículo 11-A de la referida norma.

No obstante, cabe resaltar que uno de los principios que rige la potestad sancionadora de la Administración Pública es el Principio de Irretroactividad, contemplado en el numeral 5 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de la comisión de la infracción por parte de los administrados³⁷; sin embargo, dicho principio tiene como excepción a la retroactividad benigna.

Al respecto, la aplicación retroactiva de las normas se produce cuando a un hecho, relación o situación jurídica se le aplica una norma que entró en vigencia después de que este se produjera; es decir, en el supuesto de que una nueva norma establezca de manera integral una consecuencia más beneficiosa en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma por ser más beneficiosa, pese a que ella no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito. De acuerdo a la precitada disposición del TUO de la LPAG, las disposiciones sancionadoras posteriores deberán referirse a la (i) tipificación de la infracción, (ii) los plazos de prescripción o (iii) la sanción en sí.

Dicho eso, debe de señalarse que con fecha 11 de diciembre de 2021, se publicó la Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL a través de la cual se aprobó la Metodología de Cálculo para la Determinación de Multas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores tramitados ante el OSIPTTEL (Metodología de Multas-2021), la cual entró en vigencia el 1 de enero del 2022³⁸.

Ahora bien, respecto al análisis de favorabilidad entre la Metodología de Multas - 2021 con la Guía de Cálculo - 2019, siendo que esta última resultaría aplicable, al ser la norma vigente al momento de la comisión de las infracciones, el Consejo Directivo en la Resolución N° 065-2022-CD/OSIPTTEL, ha señalado que³⁹:

“(…) la aplicación de la Metodología de Cálculo de Multas - 2021, respecto a las nuevas fórmulas, parámetros y montos fijos, podría fijar una cuantía menor en las multas calculadas bajo la metodología anterior, según las particularidades de cada caso en concreto. En ese sentido, podría darse el caso que la sanción calculada bajo la Metodología de Cálculo de Multas - 2021 sea menor, inclusive, al tope mínimo legal previsto para el tipo de infracción cometida. En estos casos, en virtud del Principio de Razonabilidad, corresponderá imponer el importe que resulta de la aplicación de la Metodología de Cálculo de Multas - 2021; caso contrario, de tener que sujetarse la nueva multa al tope se vaciaría de contenido al Principio de Retroactividad Benigna.”

³⁶ La multa estimada de 554.7 UIT ha sido reconducida al límite del tope máximo de la infracción calificada como muy grave, esto es, 350UIT, según lo establecido en el artículo 25 de la LDFF.

³⁷ “**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

5.- Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.”

³⁸ Véase la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTTEL.

³⁹ Emitida bajo el Expediente 0001-2021-GG-DFI/PAS, la cual puede ser encontrada en el siguiente enlace: <https://www.osiptel.gob.pe/n-065-2022-cd-osiptel/>





Considerando lo mencionado, en este caso se tiene que en virtud de los criterios contenidos en la Guía de Cálculo – 2019 en un primer momento se calculó la multa base de la infracción materia del presente PAS y luego se realizó un nuevo cálculo con la Metodología de Multas – 2021, obteniéndose lo siguiente:

**Cuadro N° 5:
Comparativo de cálculo de multa**

Infracción	Metodología de Multas- 2021	Guía de Cálculo-2019
Artículo 4 del Anexo 5 del TUO de las Condiciones de Uso	545 UIT ⁴⁰	350 UIT ⁴¹

De la comparativa, se advierte que, para la infracción imputada en el presente PAS, la multa estimada bajo la Guía de Cálculo - 2019 resulta más favorable, por lo que no corresponde aplicar el Principio de Retroactividad Benigna.

3.2 Respetto de los factores atenuantes de la responsabilidad establecidos en el numeral 2) del artículo 257 del TUO de la LPAG y en el numeral i) del artículo 18 del RGIS

De acuerdo con lo señalado en el numeral 2) del artículo 257 del TUO de la LPAG, constituyen condiciones atenuantes de responsabilidad por infracciones las siguientes:

- Si iniciado un PAS, el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
- Otros que se establezcan por norma especial.

Así, conforme a lo señalado por el numeral i) del artículo 18 del RGIS, modificado por la Resolución N° 222-2021-CD/OSIPTEL, son factores atenuantes en atención a su oportunidad, el reconocimiento de la responsabilidad formulado por el infractor de forma expresa y por escrito, el cese de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa, la reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa; y, la implementación de medidas que aseguren la no repetición de la conducta infractora.

Dichos factores -según el mencionado artículo- se aplicarán en atención a las particularidades de cada caso y observando lo dispuesto en el TUO de la LPAG:

- **Respetto del reconocimiento de la responsabilidad:**
De lo actuado en el presente PAS, se tiene que VIETTEL no ha presentado el reconocimiento expreso y por escrito de la responsabilidad por la comisión de la infracción imputada.
- **Respetto del cese de los actos u omisiones que constituyen infracción administrativa:**
Conforme a lo señalado en el numeral 2 del acápite II de la presente Resolución, correspondiente a la aplicación de la condición eximente de

⁴⁰ Nos referimos a la multa estimada en aplicación de la Metodología de Multas-2021, sin considerar, su reconducción al tope máximo establecido en el artículo 25 de la LDFF, esto es, 350 UIT.

⁴¹ Considerando la multa reconducida al tope máximo de la infracción calificada como muy grave, conforme lo señalado anteriormente.





responsabilidad por subsanación voluntaria, se verificó que no resulta posible el cese de la conducta infractora en el presente PAS.

- **Respecto a la reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que constituyen infracción administrativa:**

Sobre el particular, considerando que la comisión de la infracción por el incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso supone una afectación a los abonados y a la seguridad en la contratación de líneas móviles, no es posible la reversión de los efectos generados por tal incumplimiento.

- **Respecto a la implementación de medidas para no repetición de la conducta infractora:**

Cabe indicar que VIETTEL no ha indicado o presentado documentación que acredite las medidas que ha implementado para no volver a incurrir en el incumplimiento imputado como factor atenuante de responsabilidad.

3.3 Capacidad económica del sancionado:

El artículo 25 de la LDFF establece que las multas no pueden exceder el diez por ciento (10 %) de los ingresos brutos percibidos por el infractor durante el ejercicio anterior al acto de fiscalización. En tal sentido, toda vez que las acciones de fiscalización se iniciaron en el año 2021, la multa a imponerse no debe exceder el 10% de los ingresos percibidos por VIETTEL en el año 2020.

En aplicación de las funciones que corresponden a esta Gerencia General, conforme a lo establecido en el artículo 41 del Reglamento General del OSIPTEL y de acuerdo con el artículo 18 del RGIS; de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- SANCIONAR a la empresa **VIETTEL PERÚ S.A.C.** con una multa de **350 UIT**, por la comisión de la infracción tipificada y calificada como **MUY GRAVE** en el artículo 4 del Anexo N° 5 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 modificatorias, por cuanto incumplió con lo dispuesto en el artículo 11-A de la norma referida; de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°. - La multa que se cancele íntegramente dentro del plazo de quince (15) días contados desde el día siguiente de la notificación de la sanción, será reducida en un veinte por ciento (20%) del monto total impuesto, siempre y cuando no sea impugnada, de acuerdo con el numeral iii) del artículo 18 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones, aprobado mediante la Resolución N° 087-2013-CD/OSIPTEL.

Artículo 3°.- Notificar la presente Resolución a la empresa **VIETTEL PERÚ S.A.C.**, conjuntamente con el Anexo que contiene el cálculo de la multa impuesta y los memorandos N° 00195-GG/2024 y N° 00983-DFI/2024.

Artículo 4°.- Encargar a la Oficina de Comunicaciones y Relaciones Institucionales del OSIPTEL la publicación de la presente Resolución en la página Web institucional del





Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



OSIPTEL (www.osiptel.gob.pe) y en el Diario Oficial “El Peruano”, en cuanto haya quedado firme o se haya agotado la vía administrativa.

Regístrese y comuníquese,

SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA
GERENTE GENERAL

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



Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:
url: <https://serviciosweb.osiptel.gob.pe/ValidarDocumento> Clave: 22g0k30Qj5T1@8



23 | 23
BICENTENARIO
PERÚ
2024