



Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES

Nº 00063-2024-TA/OSIPTEL

Lima, 18 de octubre de 2024

|               |                                                                                                    |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EXPEDIENTE N° | 00148-2023-GG-DFI/PAS                                                                              |
| MATERIA       | Recurso de apelación interpuesto contra la Resolución de Gerencia General N° 00294-2024-GG/OSIPTEL |
| ADMINISTRADO  | ENTEL PERÚ S.A.                                                                                    |

### VISTOS:

- El Expediente N° 00148-2023-GG-DFI/PAS, y;
- El Recurso de Apelación presentado por la empresa ENTEL PERÚ S.A. (en adelante, ENTEL) contra la Resolución de Gerencia General N° 00294-2024-GG/OSIPTEL.

### CONSIDERANDO:

#### I. ANTECEDENTES

- Mediante Informe N° 0417-DFI/SDF/2023 del 24 de noviembre de 2023 (en adelante, Informe de Supervisión), la Dirección de Fiscalización e Instrucción (en adelante, DFI) emitió el resultado de la supervisión realizada a ENTEL, respecto del cumplimiento de la obligación establecida en el inciso d)<sup>1</sup> del artículo 4 de la Norma Técnica relativa a la implementación del sistema de medición automatizado para la verificación del servicio de acceso a internet por parte del OSIPTel<sup>2</sup> (en adelante, Norma Técnica), concluyendo que dicha empresa incumplió con la obligación de instalación del SDK móvil en el aplicativo de gestión de usuarios “Mi Entel” dentro de los plazos establecidos, según la Segunda Disposición Complementaria Final de la referida Norma Técnica.
- Mediante Carta N° C.03062-DFI/2023, notificada el 28 de noviembre de 2023, la DFI comunicó a ENTEL el inicio del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS), por la presunta comisión de la infracción tipificada en el artículo 5 de la Norma Técnica, por el incumplimiento de lo dispuesto en el inciso d) del artículo 4 de la referida norma, otorgándole el plazo de diez (10) días hábiles para la remisión de sus descargos.

<sup>1</sup> **Artículo 4.- De las obligaciones de las empresas operadoras para la implementación y operatividad del sistema de medición automatizado**  
Para la implementación y operatividad del sistema de medición automatizado a ser desplegado por el OSIPTel, las empresas operadoras deberán:

(...)  
d. Instalar la herramienta de medición que sea provista por el Osiptel, de manera remota, en los aplicativos móviles de gestión de usuario de la empresa operadora, disponible(s) para el(los) sistema(s) operativo(s) que defina Osiptel y que representen el mayor porcentaje del mercado, con la finalidad que se puedan realizar mediciones remotas, y en segundo plano; debiendo brindar las facilidades necesarias para dicho fin, tales como la atención de las coordinaciones técnicas, entregas de información, gestión de pruebas, adecuaciones de red o a nivel de equipos terminales, entre otros.

<sup>2</sup> Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 137-2021-CD/OSIPTEL y sus modificatorias.





- 1.3. Mediante la Carta N° CGR-4019-2023-AER, recibida el 11 de diciembre del 2023, ENTEL solicitó una ampliación de veinte (20) días hábiles al plazo originalmente otorgado para la remisión de sus descargos.
- 1.4. Mediante la Carta N° 00022-DFI/2024, notificada el 4 de enero del 2024, la DFI otorgó una prórroga de cinco (5) días hábiles al plazo originalmente otorgado.
- 1.5. Mediante Carta N° EGR-013-2024-AER, recibida el 12 de enero de 2024, ENTEL presentó sus descargos.
- 1.6. Con fecha 26 de abril del 2024, la DFI remitió a la Gerencia General el Informe N°00097-DFI/2024 (en adelante, Informe Final de Instrucción), con el análisis de la infracción imputada a ENTEL y los descargos presentados por dicha empresa.
- 1.7. Mediante Carta N° 00479-GG/2024, notificada el 12 de junio de 2024, la Gerencia General trasladó a ENTEL el Informe Final de Instrucción, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles para presentar sus descargos.
- 1.8. Mediante Carta N° EGR-150-2024-AER, recibida el 19 de junio de 2024, ENTEL presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.
- 1.9. Mediante Resolución de Gerencia General N° 00294-2024-GG/OSIPTEL (en adelante, RESOLUCIÓN 294), notificada el 22 de agosto de 2024, la Gerencia General resolvió sancionar a la empresa ENTEL con una multa de 146.6 UIT por la comisión de la infracción calificada como grave y tipificada en el artículo 5 de la Norma Técnica, por el incumplimiento de la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la mencionada Norma Técnica.
- 1.10. Mediante Carta N° EGR-220-2024-AER, recibida el 13 de setiembre de 2024, ENTEL interpuso recurso de apelación contra la RESOLUCIÓN 294.
- 1.11. Mediante Carta N° EGR-226-2024-AER, recibida el 30 de setiembre de 2024, ENTEL presentó un escrito complementario a su recurso de apelación.

## II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

De conformidad con el artículo 27 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones<sup>3</sup> (en adelante, RGIS) y los artículos 218 y 220 del Texto Único Ordenado de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>4</sup> (en adelante, TUO de la LPAG), corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación interpuesto por ENTEL, al haberse cumplido los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las citadas disposiciones.

## III. ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre los argumentos expuestos por ENTEL en el recurso de apelación contra la RESOLUCIÓN 294, corresponde señalar lo siguiente:

<sup>3</sup> Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias.

<sup>4</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.





### 3.1. Sobre la presunta vulneración del principio de legalidad al sustentarse en un procedimiento sancionador ilegal

ENTEL señala que mediante Resolución de Gerencia General N° 00305-2021-GG/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano con fecha 26 de agosto de 2021, se aprobó el Instructivo Técnico para el cumplimiento de los incisos f) y g) del artículo 4 de la Norma técnica, sin embargo dicho instructivo no se encontraría vigente al no haber cumplido con el requisito indispensable de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, por lo tanto, no sería exigible su cumplimiento, tal como señala el inciso 2 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 014-2012-JUS, Decreto Supremo que modifica el Artículo 9 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Legales de Carácter General.

ENTEL agrega que el referido Instructivo Técnico si bien fue publicado en la página web del OSIPTEL, no fue publicado en el Portal gob.pe, en esta última solo fue publicada la norma aprobatoria (Resolución de Gerencia General N° 00305-2021-GG/OSIPTEL), incumpliendo un extremo de lo señalado en el punto iv del Precedente de observancia obligatoria del INDECOPI, aprobado por Resolución N°0337-2024-SEL-INDECOPI, que exige que la publicación de los reglamentos técnicos se dé tanto en el portal web de la entidad como en la plataforma gob.pe.

Finalmente, ENTEL señala que, conforme al principio de legalidad, la actividad de la Administración sólo puede estar enmarcada en lo que se encuentre señalado en el ordenamiento, por lo que solicita se declare la nulidad del PAS.

Sobre el argumento expuesto por ENTEL, este Tribunal advierte que se cuestiona la legalidad del Instructivo Técnico para el cumplimiento de los incisos f) y g) del artículo 4 de la Norma técnica, aprobado por Resolución de Gerencia General N° 00305-2021-GG/OSIPTEL, sosteniendo que no se encontraría vigente al no haberse cumplido con publicarse en el Diario Oficial El Peruano, según lo exige el inciso 2 del artículo 2 del Decreto Supremo N° 014-2012-JUS, ni en el Portal gob.pe, en cumplimiento del punto iv del Precedente de observancia obligatoria del INDECOPI, aprobado por Resolución N°0337-2024-SEL-INDECOPI.

Al respecto, corresponde tener presente que el PAS fue iniciado por el incumplimiento de lo establecido en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, aprobada por el Consejo Directivo y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 1 de agosto de 2021, al haberse verificado que ENTEL incumplió con la obligación de instalación de la herramienta de medición, mediante la integración del SDK móvil, la cual fue provista por el OSIPTEL mediante Carta C.02260-DFI/2022<sup>5</sup>, en su aplicativo de gestión de usuarios “Mi Entel”, dentro de los plazos establecidos según la Segunda Disposición Complementaria Final de la referida Norma Técnica.

En efecto, conforme se observa en la carta de imputación de cargos, el PAS fue iniciado por el incumplimiento del inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, conforme se observa a continuación:



<sup>5</sup> Notificada el 21 de setiembre de 2022.





Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



"(...)

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 22<sup>o</sup> del Reglamento General de Infracciones y Sanciones, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL y sus modificatorias (en adelante, RGIS<sup>2</sup>), hago de su conocimiento la decisión del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL), de iniciar el presente Procedimiento Administrativo Sancionador a su representada, al haberse verificado mediante el Informe de Supervisión N° 00417-DFI/SDF/2023 de fecha 24 de noviembre de 2023 (en adelante, Informe de Supervisión), cuya copia se adjunta y forma parte de la presente misiva (Anexo 1), que su representada habría incurrido en las infracciones que se detallan a continuación:

- (i) Infracción tipificada en el artículo 5<sup>o</sup> de la Norma Técnica relativa a la implementación del sistema de medición automatizado para la verificación del servicio de acceso a internet por parte del OSIPTEL, aprobado por Resolución N° 137-2021-CD/OSIPTEL y sus modificatorias (en adelante, Norma Técnica) dado que habría incumplido lo dispuesto en el inciso d)<sup>4</sup> del artículo 4° de la referida norma.

(...)"

(Subrayado agregado)

En línea con ello, la sanción impuesta mediante RESOLUCIÓN 294 se encuentra referida al mencionado incumplimiento del inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, consistente en no haber efectuado la instalación de la herramienta de medición, mediante la integración del SDK móvil, en su aplicativo de gestión de usuarios "Mi Entel", dentro de los plazos establecidos, conforme se observa a continuación:

"(...)

De conformidad con lo expuesto en el Informe de Supervisión, el presente PAS se inició contra ENTEL al haberse detectado que la referida empresa habría incurrido en la comisión de la infracción tipificada en el artículo 5 de la Norma Técnica y calificada como grave por el OSIPTEL, por cuanto habría infringido lo dispuesto en el inciso d) del artículo 4 de la referida norma, toda vez que no habría cumplido con la instalación de la herramienta de medición, mediante la integración del SDK móvil en su aplicativo móvil de gestión de usuarios "Mi Entel", provista por el OSIPTEL mediante carta C.02260-DFI/2022 (...)

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1°.** -SANCIONAR a la empresa **ENTEL PERÚ S.A.** con una **MULTA** de **146.6UIT**, por la comisión de la infracción tipificada como **GRAVE** en el artículo 5 de la Norma Técnica relativa a la implementación del sistema de medición automatizado para la verificación del servicio de acceso a internet por parte del OSIPTEL, aprobado mediante la Resolución N° 137-2021-CD/OSIPTEL y sus modificatorias; de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

(...)"

(Subrayado agregado)

Sobre ello, cabe agregar que la Norma Técnica establece las condiciones para la implementación del sistema de medición automatizado del OSIPTEL que deben cumplir las empresas operadoras, con el objeto de verificar la calidad del servicio de acceso a internet fijo y móvil que prestan, en concordancia con lo dispuesto en el Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, así como la Ley N° 31207, Ley que garantiza la velocidad mínima de conexión a internet y monitoreo de la prestación del servicio de internet a favor de los usuarios.







En consecuencia, dado que la imputación de cargos y la sanción impuesta en el presente PAS no se han realizado sobre la base del Instructivo Técnico al que hace referencia ENTEL, el cual está referido al cumplimiento de los incisos f) y g) del artículo 4 de la Norma técnica, sino sobre el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, este Tribunal considera que no corresponde analizar los argumentos que cuestionan la naturaleza y efectos del mencionado instructivo.

### 3.2. Sobre la presunta vulneración del principio de razonabilidad y verdad material en el trámite del PAS

ENTEL refiere que resulta irrazonable que el OSIPTEL inicie el PAS, y que además pretenda imponer un mandato cautelar, cuando conocía que ENTEL se encontraba realizando las gestiones de implementación en otro aplicativo desde el año 2022. Al respecto, ENTEL señala que inició el proyecto de integración del SDK en el aplicativo Autoactivado, en la medida que cumplía con las características para ello, incluso el 25 de abril de 2023 el OSIPTEL confirmó mediante correo electrónico que la empresa Cleartech venía realizando pruebas en dicho aplicativo compartido en diciembre de 2022.

Asimismo, alega que OSIPTEL conocía de las particularidades del caso, tan es así que pudo avanzar la etapa de pruebas con el aplicativo Autoactivado y el 11 de agosto de 2023 se le solicitó modificar el APK de la referida aplicación, el cual entregó el 13 de setiembre de 2023. Posteriormente, el 29 de setiembre de 2023 el OSIPTEL volvió a confirmar que Cleartech ya estaba haciendo pruebas con la nueva versión del APK.

Sin perjuicio de ello, ENTEL argumenta que, conjuntamente con el OSIPTEL, ha ejecutado sus mayores esfuerzos para integrar el SDK al aplicativo, siendo que a la fecha la conducta ya habría cesado. Para ello, en sus descargos al Informe Final de Instrucción, presentó el correo electrónico de fecha 12 de junio de 2024, donde se confirmó que el SDK se encuentra exitosamente integrado; sin embargo, en la RESOLUCIÓN 294 se habrían descartado sus argumentos, al indicar de manera objetiva que no se cumplió con el plazo normativo (05 de noviembre de 2022).

En esa línea, ENTEL refiere que, bajo el principio de razonabilidad, no se puede negar que ha estado en constante coordinación con el OSIPTEL para la integración del SDK conforme a la normativa. Además, alega que la demora en los plazos no es solamente imputable a ENTEL, pues dependía de la aprobación de terceros tales como Google e incluso el propio OSIPTEL, para proseguir con las configuraciones, al haber existido un gran volumen de reuniones de coordinación, pruebas conjuntas y validaciones internas que realizó la empresa Cleartech.

De otro lado, cuestiona la RESOLUCIÓN 294 al señalar que el inicio de las gestiones de ENTEL en el canal Autoactivado hizo visible su renuencia de acatar las indicaciones del OSIPTEL, dado que la obligación de que el SDK se integre a las aplicaciones de gestión de usuarios fue incorporada mediante una modificación normativa mucho después de que ENTEL comenzara las gestiones en el App Autoactivado. Además, refiere que, en coordinación con el OSIPTEL, sustentó las razones por las cuales el SDK debía de integrarse en el aplicativo Autoactivado, pero al obtener una respuesta negativa por parte del regulador, ejecutó inmediatamente las acciones para poder cumplir con el mandato de integración al aplicativo Mi Entel.

Por lo tanto, ENTEL indica que deberá analizarse si verdaderamente corresponde ser sancionada, sobre todo cuando a la fecha, la conducta infractora ya no existe puesto que ya se encuentra el SDK integrado a la App Mi Entel, conforme el propio OSIPTEL lo ha reconocido, dado que continuar con el PAS no persigue ninguna finalidad permitida por el





Derecho, vulnerándose el principio de razonabilidad, el cual obliga a la administración a solo imponer medidas administrativas cuando estas cumplan con el fin público deseado y se encuentran en el marco de lo estrictamente necesario, por lo que solicita que se declare la nulidad de la RESOLUCIÓN 294 y el archivo del PAS.

De los argumentos planteados por la empresa operadora, este Tribunal observa que ENTEL alega la transgresión del principio de razonabilidad, señalando que se le ha sancionado, considerando el incumplimiento de los plazos, sin haberse evaluado que efectuó gestiones desde el año 2022 para la integración del SDK Móvil en su aplicativo Autoactivado, lo cual era de conocimiento del OSIPTEL, en virtud a las diversas coordinaciones sostenidas para efectuar pruebas para la integración de la mencionada herramienta, y que dicho aplicativo cumplía con las características técnicas para ello, cuyo sustento técnico fue remitido al regulador.

Al respecto, debe tenerse presente que el incumplimiento advertido versa sobre el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, en virtud del cual la empresa operadora debe efectuar la instalación de la herramienta de medición provista por el OSIPTEL en su aplicativo de gestión de usuarios. En el presente caso, mediante Carta N° 02260-DFI/2022, notificada el 21 de setiembre de 2022, la DFI remitió a ENTEL la herramienta de medición SDK Móvil<sup>6</sup> y la documentación técnica para su integración, comunicación en la que se precisó que dicha integración debía efectuarse en el aplicativo Mi Entel y según los plazos establecidos en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Norma Técnica, cuyo cronograma con los plazos establecidos para su implementación, es el que se detalla a continuación:

**Cuadro N° 1: Plazos de implementación del SDK Móvil en el aplicativo “Mi Entel”**

| Obligación                       | Plazos                                                                                                                                                                                                                                              | Fecha final de implementación |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Para el inciso d) del artículo 4 | <b>15 días calendario</b> , para la instalación de la herramienta de medición, en un número no menor <b>al 10% de su planta</b> de equipos terminales móviles compatibles con dicha herramienta, contados a partir del día 22 de setiembre de 2022. | 6 de octubre de 2022          |
|                                  | <b>25 días calendario</b> , para la instalación de la herramienta de medición, en un número no menor <b>al 20% de su planta</b> de equipos terminales móviles compatibles con dicha herramienta, contados a partir del día 22 de setiembre de 2022. | 16 de octubre de 2022         |
|                                  | <b>35 días calendario</b> , para la instalación de la herramienta de medición, en un número no menor <b>al 30% de su planta</b> de equipos terminales móviles compatibles con dicha herramienta, contados a partir del día 22 de setiembre de 2022. | 26 de octubre de 2022         |
|                                  | <b>45 días calendario</b> , para la instalación de la herramienta de medición, en un número no menor <b>al 50% de su planta</b> de equipos terminales móviles compatibles con dicha herramienta, contados a partir del día 22 de setiembre de 2022. | 5 de noviembre de 2022        |

Fuente: Informe N° 0417-DFI/SDF/2023 (Pág. 10)

Acorde con ello, ENTEL tenía como plazo máximo para el cumplimiento de la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, el 5 de noviembre de 2022.

<sup>6</sup> En la comunicación remitida a ENTEL se le indicó la dirección URL desde donde debía descargar el SDK Móvil para su integración al aplicativo Mi Entel.





Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



Ahora bien, en cuanto a las gestiones efectuadas por ENTEL que no se habrían tomado en consideración al resolver sancionarla, resulta relevante lo expuesto en el Informe de Supervisión, en el que se detallan las comunicaciones remitidas por la DFI para la implementación y operatividad del sistema de medición automatizado, específicamente sobre el funcionamiento e integración del SDK Móvil en su aplicativo de gestión de usuarios, tanto en el periodo previo al envío de la mencionada Carta N° 02260-DFI/2022, como en el periodo de implementación, desde la remisión de la Carta N° CGR-1229/2022 del 26 de mayo de 2022 por la empresa operadora, conforme se observa a continuación:

**Cuadro N° 2: Acciones previas realizadas por el OSIPTEL, a la integración del SDK móvil**

| REGISTRO               | FECHA      | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Carta N° CGR-1229/2022 | 26/05/2022 | ENTEL indicó presentar presuntas dificultades en cuanto a la implementación del SDK, así como su desacuerdo con la instalación del SDK en el aplicativo de gestión de usuarios "Mi Entel", recomendando su instalación en un aplicativo nuevo.                                                                                                                                                                                                                |
| Correo electrónico     | 1/09/2022  | La DFI remitió la presentación que incluye el cronograma de implementación del SDK móvil en el aplicativo de gestión de usuarios de las empresas operadoras.                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Correo electrónico     | 9/09/2022  | La DFI remitió el documento funcional del SDK móvil que será provisto por el OSIPTEL a las empresas operadoras, a fin de instalarlo en su aplicativo de gestión de usuarios, dicha información incluyó las características del SDK móvil.                                                                                                                                                                                                                     |
| Carta N° 2204-DFI/2022 | 15/09/2022 | La DFI precisó que la instalación del SDK no afecta el uso adecuado de los aplicativos de gestión de usuario. Asimismo, se indicó que la propuesta relativa a la instalación del SDK móvil en un aplicativo diferente al de gestión de usuarios no sería viable; ello considerando la representatividad que se tendría en los aplicativos de gestión de las empresas operadoras; siendo en el caso de Entel, el aplicativo de gestión de usuarios "Mi Entel". |
| Correo electrónico     | 19/09/2022 | La DFI remitió el cronograma de implementación del sistema de medición, así como cronograma de implementación del SDK.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Correo electrónico     | 20/09/2022 | La DFI remitió el compilado de preguntas y respuestas, e información relacionada a la integración del SDK en el aplicativo de gestión de usuarios de la empresa operadora.                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

Fuente: Informe N° 0417-DFI/SDF/2023 (Pág. 8)

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 autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:  
<https://saps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>





**Cuadro N° 3: Acciones realizadas por el OSIPTEL para la integración del SDK móvil**

| REGISTRO                    | FECHA      | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Correo electrónico          | 21/09/2022 | Remisión de enlaces y clave para integración del SDK Móvil en App de gestión de usuarios "Mi Entel" - Sistema automatizado de medición de la calidad de Internet.                                                                                               |
| Correo electrónico          | 26/09/2022 | Remisión de información importante sobre campos de condiciones ambientales (API Móvil y SDK).                                                                                                                                                                   |
| Carta N° 2306-DFI/2022      | 28/09/2022 | Remisión del mensaje informativo que deberá mostrar el aplicativo "Mi Entel" luego de la integración del SDK móvil. Asimismo, se brindaron precisiones a considerar por parte de ENTEL, al momento de implementar el SDK móvil en el referido aplicativo.       |
| Correo electrónico          | 29/09/2022 | Remisión de los temas de agenda a desarrollarse en la reunión del día jueves 06/10/2022 y remisión de documento de pruebas técnicas del SDK Móvil                                                                                                               |
| Correo electrónico          | 7/10/2022  | Remisión del compilado de preguntas y respuestas relacionados, entre otros aspectos, a la integración del SDK móvil en el aplicativo "Mi Entel"                                                                                                                 |
| Carta N° 2493-DFI/2022      | 13/10/2022 | Se reiteró la solicitud relacionada a la cantidad de smartphones que tengan el aplicativo "Mi Entel" instalado, a efectos de verificar el cumplimiento de lo indicado en el literal d) del artículo 4° de la Norma Técnica.                                     |
| Carta N° CGR-2488/2022-JGPR | 16/10/2022 | ENTEL solicitó una ampliación de plazo de ciento setenta (170) días calendario para la implementación del SDK móvil en el aplicativo gestión de usuario "Mi Entel".                                                                                             |
| Carta N° 2618-DFI/2022      | 27/10/2022 | Se reiteró que el SDK móvil provisto por el OSIPTEL debe instalarse en el aplicativo de gestión de usuarios "Mi Entel", y se denegó la ampliación de plazo solicitado en la carta CGR-2488/2022-JGPR, en virtud de los plazos ya previstos en la Norma Técnica. |
| Carta N° 2635-DFI/2022      | 27/10/2022 | Se solicitó se remisión de las pruebas de integración del SDK móvil, de acuerdo a lo indicado en correo del 29/09/2022 [sic].                                                                                                                                   |
| Carta N° 2752-DFI/2022      | 27/10/2022 | Se comunicó a ENTEL la realización de una acción de fiscalización.                                                                                                                                                                                              |

Fuente: Informe N° 0417-DFI/SDF/2023 (Págs. 10 y 11)

De los cuadros antes citados, se observa que, para la implementación de la herramienta de medición en el aplicativo de gestión de usuarios de ENTEL, la DFI remitió a la empresa operadora diversas comunicaciones en las que brindaba orientación técnica para la correcta integración del SDK Móvil, tales como el documento funcional de la herramienta, el cronograma de implementación, entre otros detalles técnicos a tener en consideración. Asimismo, se observa que en dichas comunicaciones la DFI precisó que dicha integración del SDK Móvil debía efectuarse en el aplicativo Mi Entel, en atención a la Carta N° CGR-1229/2022 del 26 de mayo de 2022 remitida por la empresa operadora, en la que manifestó su desacuerdo con la instalación de la herramienta en el aplicativo Mi Entel y recomendando su instalación en un aplicativo nuevo.

De la misma manera, resulta importante mencionar que, aun cuando ENTEL ya había excedido los plazos establecidos para el cumplimiento de la obligación contenida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, e incluso durante la etapa de supervisión, la empresa operadora persistía en realizar la integración del SDK Móvil en su aplicativo Autoactivado, mas no aquel requerido por la DFI -Aplicativo Mi Entel-, conforme se puede observar de las comunicaciones detalladas en el Informe de Supervisión, según se observa en el siguiente cuadro:

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://appsi.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>







Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



#### Cuadro N° 4: Comunicaciones cursadas al ENTEL para la integración del SDK móvil

| REGISTRO                | FECHA      | DESCRIPCIÓN                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CGR-2865/2022-JGPR      | 1/12/2022  | Entel indicó que en el aplicativo "Autoactivado" es donde instalarán el SDK móvil provisto por el OSIPTEL.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 0350-DFI/2023           | 9/02/2023  | Se solicitó a ENTEL la fecha de implementación para dar cumplimiento a lo indicado en el literal d) del artículo 4° de la Norma Técnica, debiéndose instalar el SDK móvil en el aplicativo de gestión de usuarios "Mi Entel".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| CGR-0128/2023-JGPR      | 1/03/2023  | Entel cuestionó que el aplicativo a usarse sea el de una empresa operadora ("Mi Entel") y que debería instalarse en un aplicativo independiente para la realización de mediciones, proponiendo usar su aplicativo "Autoactivado".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| CGR-0564/2023-JGPR      | 1/03/2023  | Entel brindó respuesta a la carta 350-DFI/2023, manifestando que el aplicativo en el que se instalará el SDK móvil será el "Autoactivado".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| CGR-0595/2023-JGPR      | 3/03/2023  | ENTEL reiteró que el aplicativo en el que se instalará el SDK móvil será el "Autoactivado".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Carta N° 833-DFI/2023   | 27/03/2023 | OSIPTEL brindó respuesta a la carta CGR-128/2023-JGPR, indicando los inconvenientes presentados con el aplicativo "TeVeo" por lo que se determinó usar el "Mi Entel" de acuerdo a lo indicado en la carta 2260-DFI/2022. Asimismo, se brindaron precisiones acerca del funcionamiento del SDK, entre otra información.                                                                                                                                                                                                                            |
| CGR-1234/2023-JGPR      | 19/04/2023 | Entel manifestó su desacuerdo con lo indicado en la carta 833-DFI/2023 sobre la instalación de SDK móvil en el aplicativo "Mi Entel", por lo que el aplicativo "Autoactivado" sería el cual que implementaría el SDK mencionado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Carta N° 01600-DFI/2023 | 16/06/2023 | OSIPTEL exhortó a dar cumplimiento a lo indicado en el literal d) del artículo 4° de la norma en cuestión, a fin de instalar el SDK móvil en "Mi Entel" conforme lo indicado en la carta 2260-DFI/2022. Precizando además que la renuencia a implementar el literal d) de artículo 4 de la Norma Técnica podría ser calificada como obstaculización a la labor de fiscalización, y de persistir se iniciaría acciones penales por el delito contra la administración pública en la modalidad de desobediencia y resistencia a la autoridad [sic]. |
| CGR-3282/2023-JGPR      | 27/10/2022 | Entel remitió un cronograma de implementación del SDK móvil en el aplicativo "Autoactivado".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Fuente: Informe N° 0417-DFI/SDF/2023 (Págs. 17 y 18)

De lo expuesto, este Tribunal advierte que, si bien se evidencian coordinaciones sostenidas entre la DFI y ENTEL para la integración del SDK Móvil en su aplicativo de gestión de usuarios, también es cierto que antes y durante la etapa de implementación la DFI le informó en diversas oportunidades que la integración debía realizarse en el aplicativo **Mi Entel**, mas no en el aplicativo Autoactivado. En ese sentido, conforme también lo ha señalado la Primera Instancia en la RESOLUCIÓN 294, no cabe validar dichas acciones alegadas por ENTEL, en tanto no evidencian el cumplimiento de la obligación bajo los términos establecidos por el regulador, conforme se le informó en la Carta N° 02260-DFI/2022, cumpliéndose con el principio de verdad material<sup>7</sup>.

7

#### ARTÍCULO IV DEL TÍTULO PRELIMINAR DEL TUO DE LA LPAG Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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: a2z25731q1TU56



9 | 20  
BICENTENARIO  
PERÚ  
2024

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://serviciosweb.osiptel.gob.pe/ValidarDocumento>



De otro lado, sobre el argumento de que la demora en los plazos para el cumplimiento de la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica obedeció a que el proceso de integración de la herramienta de medición dependía de la aprobación de terceros, tales como Google y el OSIPTEL, para proseguir con las configuraciones, al haber existido un gran volumen de reuniones de coordinación, pruebas conjuntas y validaciones internas que realizó la empresa Cleartech, corresponde señalar dicha alegación de ENTEL no se encuentra respaldada en medios probatorios que sustenten un hecho de caso fortuito o fuerza mayor, que lo exima de responsabilidad, al haberse encontrado impedido del cumplimiento de la obligación dentro de los plazos correspondientes, por tales hechos.

Asimismo, queda claro que las reuniones de coordinación, pruebas conjuntas y validaciones efectuadas con terceros a las que hace referencia ENTEL, conforme se ha podido observar de los citados Cuadros N° 1, N° 3 y N° 4 del Informe de Supervisión, si bien evidencian que ENTEL se encontraba gestionando la integración del SDK Móvil, lo cierto es que pretendía realizarlo en un aplicativo distinto al señalado por la DFI, con lo cual no podría verificarse el cumplimiento de la obligación en los plazos establecidos.

Consecuentemente, contrario a advertirse algún supuesto que exima de responsabilidad a ENTEL para el cumplimiento de su obligación en los plazos correspondientes, producido por algún hecho de terceros, se evidencia que incluso hasta concluidas las acciones de supervisión por parte del OSIPTEL, aún se encontraba en situación de incumplimiento.

Ahora bien, este Tribunal también observa que ENTEL cuestiona el incumplimiento imputado, señalando que la obligación de que el SDK Móvil se integre a las aplicaciones de gestión de usuarios fue incorporada mediante una modificación normativa, siendo ello posterior al inicio de sus gestiones en su aplicativo Autoactivado, por lo que no ha tenido una conducta renuente a acatar las indicaciones del OSIPTEL como se ha señalado en la RESOLUCIÓN 294.

Sobre el particular, corresponde señalar que la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, consistente en instalar una herramienta de medición que será provista por el OSIPTEL en los aplicativos móviles de gestión de usuarios de las empresas operadoras, se encuentra en dichos términos desde su texto original<sup>8</sup>, no habiéndose incorporado dicha obligación a partir de una modificación normativa como lo señala ENTEL.

Sobre la modificación normativa a la que hace referencia ENTEL, como puede advertirse de los considerandos de la Resolución de Consejo Directivo N° 00178-2023-CD/OSIPTEL, mediante la cual se modificó, entre otros, dicha disposición<sup>9</sup>, se realizó a razón de una

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.11. Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (...)

**INCISO D) DEL ARTÍCULO 4 DE LA NORMA TÉCNICA (TEXTO ORIGINAL)**

**Artículo 4.- De las obligaciones de las empresas operadoras para la implementación y operatividad del sistema de medición automatizado**

(...)

d. Instalar la herramienta de medición que sea provista por el OSIPTEL, de manera remota, en los aplicativos móviles de gestión de usuario de la empresa operadora, disponible para los sistemas operativos que agrupen al menos el noventa y ocho (98%) por ciento del mercado, con la finalidad que se puedan realizar mediciones remotas, y en segundo plano; debiendo brindar las facilidades necesarias para dicho fin, tales como la atención de las coordinaciones técnicas, entregas de información, gestión de pruebas, adecuaciones de red o a nivel de equipos terminales, entre otros.

(Subrayado agregado)

**INCISO D) DEL ARTÍCULO 4 DE LA NORMA TÉCNICA Y MODIFICATORIAS**





PERÚ  
Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



precisión sobre el criterio que involucra el o los sistemas operativos con mayor participación en el mercado, considerando que los porcentajes de mercado que tienen los sistemas operativos que residen en los terminales móviles son variables con el tiempo, no encontrándose la modificatoria referida a la obligación como lo señala la empresa operadora.

En tal sentido, el argumento expuesto por ENTEL queda desvirtuado, considerando que la obligación de la instalación de la herramienta de medición en el aplicativo de gestión de usuario no fue incorporada a partir de una modificación normativa, sino establecida como tal desde su redacción inicial, más aún cuando, conforme se observa en la Exposición de Motivos<sup>10</sup> de la Norma Técnica, respecto de la referida obligación, se señaló que dicha instalación debe efectuarse en los aplicativos móviles de gestión de usuario de las empresas operadoras, tales como: Mi Claro, Mi Movistar, Mi Entel, Mi Bitel, los cuales vienen pre instalados en los terminales móviles comercializados por las empresas operadoras, o pueden ser descargados por los usuarios.

Sumado a ello, sobre el argumento de ENTEL referido a que remitió el sustento técnico para que la integración del SDK Móvil se realice en su aplicativo Autoactivado, corresponde señalar que, mediante Carta N° 2204-DFI/2022, notificada el 15 de setiembre de 2022, esto es antes del inicio del plazo para la implementación, la DFI desvirtuó dicho sustento indicando que no sería viable, toda vez que el aplicativo Mi Entel cuenta con una mayor cantidad de descargas por parte de sus usuarios, lo cual evidencia su mayor representatividad como aplicativo de gestión de usuarios en su caso, por lo que efectuar la instalación de la herramienta de medición en un aplicativo diferente no es lo más idóneo para los fines del sistema automatizado de medición de internet.

En la misma línea, en el numeral 68 del Informe de Supervisión se precisa que, en el caso de ENTEL, la instalación del SDK Móvil debe efectuarse en el aplicativo Mi Entel, y no en otro como el aplicativo "Autoactivado", dado que el primero cuenta con una mayor cantidad de descargas de los usuarios (más de 10 millones de descargas para la plataforma Android), lo cual evidencia una mayor cantidad de usuarios con dicho aplicativo ya instalado y que no requerirá un tiempo mayor de adopción en su uso; ello se evidenció en un comparativo efectuado por la DFI, según se observa en la imagen siguiente:

#### **Artículo 4.- De las obligaciones de las empresas operadoras para la implementación y operatividad del sistema de medición automatizado**

(...)

d. Instalar la herramienta de medición que sea provista por el Osiptel, de manera remota, en los aplicativos móviles de gestión de usuario de la empresa operadora, disponible(s) para el(los) sistema(s) operativo(s) que defina Osiptel y que representen el mayor porcentaje del mercado, con la finalidad que se puedan realizar mediciones remotas, y en segundo plano; debiendo brindar las facilidades necesarias para dicho fin, tales como la atención de las coordinaciones técnicas, entregas de información, gestión de pruebas, adecuaciones de red o a nivel de equipos terminales, entre otros.

(Subrayado agregado)

Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/n-137-2021-cd-osiptel>

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: a2\*25731qJTU56



11 | 20  
BICENTENARIO  
PERÚ  
2024

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://serviciosweb.osiptel.gob.pe/ValidarDocumento>



**Imagen N° 1: Comparativo de cantidad de descargas entre los aplicativos  
“Autoactivado” y “Mi Entel”**

| Aplicativo “Autoactivado” | Aplicativo “Mi Entel” |
|---------------------------|-----------------------|
|                           |                       |

Fuente: Informe N° 0417-DFI/SDF/2023 (Pág. 14)

Conforme a lo antes señalado, este Tribunal determina que el argumento de ENTEL referido a que informó al OSIPTEL el sustento técnico para que la integración del SDK Móvil se efectúe en el aplicativo “Autoactivado”, queda desvirtuado, en tanto la empresa operadora tenía conocimiento, incluso antes de la remisión de la Carta N° 02260-DFI/2022 a partir de la cual se inició el cómputo del plazo para el cumplimiento de la obligación, no solo de que la instalación de la referida herramienta de medición debía efectuarse en el aplicativo Mi Entel, sino también de las razones por las que no podía efectuarse en otro aplicativo.

En ese sentido, respecto a lo señalado por ENTEL, referido a que al obtener una respuesta negativa por parte del regulador de integrar la herramienta a su aplicativo Autoactivado, ejecutó inmediatamente las acciones para realizarlo al aplicativo Mi Entel, no es consecuente con los hechos expuestos en el Informe de Supervisión, toda vez que lo que se ha advertido -más que una conducta diligente- es una negativa reiterada por parte de la empresa operadora para cumplir oportunamente con su obligación.

En línea con lo señalado, sobre el argumento de ENTEL referido a que el PAS no persigue ninguna finalidad permitida por el Derecho, vulnerándose el principio de razonabilidad, como primer punto, debe tenerse presente que dicho principio alegado por la empresa operadora establece lo siguiente:





**“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

**1.4. Principio de Razonabilidad.-** Las decisiones de la autoridad administrativa, 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.

(...)”

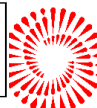
Asimismo, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece que las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Además, precisa que las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los criterios para su graduación.

Sumado a ello, sobre el cuestionamiento de ENTEL del ejercicio de la facultad sancionadora, en referencia al principio del ejercicio legítimo del poder, debe considerarse que dicho principio se encuentra previsto en el numeral 1.17 del TUO de la LPAG, según el cual la autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.

En suma, sobre los argumentos de ENTEL referidos a los principios antes señalados, debe considerarse que para el inicio del PAS se tomaron en consideración los hechos advertidos en el Informe de Supervisión, a partir del cual se verificó que la empresa operadora incumplió la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, al no haber integrado la herramienta de medición SDK Móvil en su aplicativo de gestión de usuarios Mi Entel en los plazos establecidos.

En virtud de ello, conforme lo ha analizado la Primera Instancia en el numeral 1.3 de la RESOLUCIÓN 294, en relación al principio de razonabilidad, la decisión del inicio del PAS cumple con los parámetros del test de razonabilidad, dado que resulta proporcional con la finalidad que se pretende alcanzar, a fin de que la empresa operadora no vuelva a incurrir en el incumplimiento de lo dispuesto en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, así como también, el generar un incentivo para que en lo sucesivo la empresa sea más cautelosa en lo que concierne al cumplimiento de la normatividad que involucra su actividad, considerando también que es mayor el beneficio que se espera produzca la medida adoptada -inicio del PAS- sobre el interés general, respecto al eventual desmedro sufrido por la empresa operadora. Consecuentemente, no se advierte transgresión al principio de razonabilidad ni del principio del ejercicio legítimo del poder.

Finalmente, sobre el argumento de ENTEL respecto al cese de la conducta infractora, corresponde indicar que dicho argumento será abordado en el numeral 3.3 de la presente Resolución.





Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



### 3.3. Sobre la presunta inobservancia del principio de culpabilidad y presunción de licitud en la RESOLUCIÓN 294 al inaplicar el cese de conducta

ENTEL alega que en la RESOLUCIÓN 294 se inobservó el principio de licitud dado que no se habría acreditado con medios probatorios el incumplimiento de la habilitación de las funcionalidades de medición en al menos 50% de la planta de equipos terminales móviles. Además, señala que la actualización del aplicativo Mi Entel depende exclusivamente del usuario, por lo que no puede obligarlos a que se descarguen la última versión que tiene el SDK integrado. Por ello, señala que cuando ejecuta la integración, se da por cumplida la obligación por la habilitación de funcionalidades en los equipos móviles, dado que llegaría al 50% en la medida que más usuarios tomen la decisión de actualizar el App.

De otro lado, refiere que debe considerarse el principio de culpabilidad, según el cual la culpabilidad se configura como elemento integrante de la infracción, toda vez que para hablar de infracción administrativa esta tiene que ser una acción típica, antijurídica y culpable, y que se manifiesta cuando el sujeto no adecua su accionar a la norma, pese a haber podido hacerlo, constituyendo un requisito para la aplicación de la sanción.

De ese modo, ENTEL afirma que corresponde aplicar el cese de la conducta en la medida que cumple con la Norma Técnica al ejecutar la integración del SDK Móvil al aplicativo Mi Entel. Sin perjuicio de ello, informa que el total de usuarios que tienen al mes en promedio es 2.02 MM, y en el mes de agosto, contaron con un aproximado de 1.5 MM con la versión 10.52.3, la cual contiene el SDK OSIPTEL, lo cual supera el 50% de los usuarios, y, en consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la RESOLUCIÓN 294.

Bajo la misma línea argumentativa, mediante el escrito complementario del recurso de apelación, ENTEL reitera que ha cesado la conducta al haber implementado el SDK Móvil en el aplicativo Mi Entel, asimismo, que el incumplimiento de la habilitación de las funcionalidades de medición en al menos 50% de la planta de equipos terminales móviles no se ha acreditado con medios probatorios, por lo que se transgrede el principio de licitud, y que debe considerarse que la actualización de la App Mi Entel depende exclusivamente del usuario, no pudiendo obligarlos a que se descarguen la última versión con el SDK integrado.

Sin perjuicio de los argumentos planteados por ENTEL, esta ofrece como medio de prueba un archivo Excel, en el que se verificaría que al corte del 12 de setiembre de 2024 tiene aproximadamente 1MM de usuarios que se han descargado y logueado con la versión 10.52.3, la cual tiene el SDK. Por ello, refiere que se habría acreditado el cese de la conducta y que, continuar con el PAS, vulneraría el principio de razonabilidad, el cual obliga a la administración a solo imponer medidas administrativas cuando cumplan con el fin público deseado, por lo que reitera su solicitud de nulidad de la RESOLUCIÓN 294 y el archivo del PAS o, en su defecto, disponer la reducción de la multa impuesta y se le aplique el atenuante del cese de la conducta.

Como parte de sus argumentos, ENTEL alega la transgresión del principio de licitud, al no haberse acreditado la comisión de la infracción con medios probatorios, específicamente respecto del incumplimiento de la habilitación de las funcionalidades de medición en al menos 50% de la planta de equipos terminales móviles. Asimismo, refiere que la actualización del aplicativo Mi Entel con el SDK integrado depende del usuario, por lo que no podrían obligarlos a efectuar la descarga de la última versión, por ello, solicita la aplicación del cese de la conducta, al haber cumplido con la integración del SDK Móvil, según el correo electrónico de fecha 12 de junio de 2024 remitido por el OSIPTEL,





bastando ello para dar por cumplida la obligación.

Sobre el principio de licitud, recogido en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG, debe tenerse presente que, en virtud de dicha disposición, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

En el caso en particular, corresponde señalar que el PAS se inició al haberse verificado que ENTEL incumplió la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, según los plazos establecidos en la Segunda Disposición Complementaria Final de la referida Norma Técnica, al haberse verificado que no efectuó la instalación de la herramienta de medición, a través de un SDK Móvil, en su aplicativo Mi Entel, en el plazo máximo establecido 5 de noviembre de 2022, según la Carta N° 02260-DFI/2022, notificada el 21 de setiembre de 2022.

De ahí que, vencido el plazo máximo para el cumplimiento de la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, la DFI verificaría la correcta integración del SDK Móvil en su aplicativo Mi Entel y con ello la habilitación de las funcionalidades de medición en al menos el 50% de la planta de los equipos terminales móviles. Sin embargo, a partir de las acciones de supervisión realizadas con fecha 18 de noviembre de 2022, 19 de enero de 2023, 13 de julio de 2023 y 6 de octubre de 2023, se verificó que ENTEL incumplió dicha obligación, en la medida que no había realizado la integración del SDK Móvil en su aplicativo Mi Entel.

En tal sentido, considerando que ENTEL no había efectuado la integración del SDK Móvil en su aplicativo 'Mi Entel' en el plazo máximo establecido, esto es el 5 de noviembre de 2022, y en los términos señalados por el OSIPTEL, consecuentemente, se encontraba también en incumplimiento del porcentaje mínimo del 50% de la planta de equipos terminales móviles de la empresa, que debían contar con la habilitación de las funcionalidades de medición, al resultar evidente que ello no pudo ser verificado al no encontrarse ni siquiera integrado el SDK Móvil por la propia empresa concluida la etapa de supervisión, sino hasta después de iniciado el PAS, esto es el 12 de junio de 2024, por lo que no se advierte transgresión al principio de licitud.

En relación al cuestionamiento sobre el principio de culpabilidad, ENTEL señala que la culpabilidad se manifiesta cuando el sujeto no adecua su accionar a la norma, pese a haber podido hacerlo, constituyendo así un requisito para la aplicación de la sanción. Al respecto, debe precisarse que dicho principio se encuentra previsto en el numeral 10 del artículo 248 del TUO de la LPAG y establece que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

En el caso en particular, conforme se ha observado de las acciones de supervisión y en el trámite del PAS, ENTEL no cumplió con la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica dentro de los plazos establecidos, pese a las coordinaciones que sostuvo con la DFI para la correcta implementación de la herramienta de medición -SDK Móvil- en el aplicativo Mi Entel, lo cual demuestra no haber actuado diligentemente en el cumplimiento de sus obligaciones.

Al contrario de lo señalado por ENTEL, se ha podido verificar que la empresa operadora incumplió con la obligación, pese a haber tenido conocimiento previamente del cronograma de los plazos establecidos para la implementación de la herramienta de medición, así como los términos bajo los cuales debía efectuarse, como lo era el realizar la integración del SDK Móvil en el aplicativo Mi Entel.







Además, debe considerarse que no resulta razonable pretender justificar el incumplimiento de la obligación en los plazos establecidos, alegando haber integrado la herramienta luego de más de 1 año y 7 meses del plazo máximo establecido (5 de noviembre de 2022) y trasladando la responsabilidad de ello a los usuarios con el deber de actualizar el aplicativo, cuando en la etapa de implementación para la integración del SDK Móvil en el Aplicativo Mi Entel y en las coordinaciones sostenidas entre ENTEL y el OSIPTTEL, ello no fue expuesto por la empresa operadora como un supuesto que impida la integración de dicha herramienta en su aplicativo de gestión de usuarios. Contrariamente, dicha empresa manifestaba de forma reiterada la integración en otro aplicativo, no ajustándose a lo requerido por el regulador. Por lo expuesto, no se observa transgresión al principio de culpabilidad.

En cuanto al cese de la conducta, para lo cual ENTEL adjunta en calidad de medio probatorio el correo electrónico de fecha 12 de junio de 2024 remitido por personal del OSIPTTEL, se advierte de su contenido que en dicha comunicación se le informa que “se valida que el proceso de integración del SDK Móvil en el APP MI ENTEL ha sido exitoso, por lo que corresponde que ENTEL pueda publicar la versión del APP MI ENTEL con el SDK Móvil integrado en el Play Store”, conforme se advierte a continuación:

De: Jorge Tafur Panduro <jtafur@osiptel.gob.pe>  
Enviado el: miércoles, 12 de junio de 2024 12:56  
Para: Kong Alvarez, Luisa Fernanda <luisa.kong@entel.pe>; Suca Concha Alejandro <alejandro.suca@entel.pe>; Cardenas De La Roca Kevin Arnold <kevin.cardenas@entel.pe>  
CC: Rafael Luis de Oliveira <roliveira@cleartech.com.br>; Manuel Cevallos Riva <mcevallos@osiptel.gob.pe>; Prov Kevin Villanueva Trujillo <prov\_kvillanuevat@osiptel.gob.pe>; Marquez Mantilla Paola Marlene <paola.marquez@entel.pe>; Giselle Maria Candido Costa <gcosta@cleartech.com.br>; Renato Vieira Meireles <rmeireles@cleartech.com.br>; Thales Benhami <tbenhami@cleartech.com.br>; Luis Pacheco Zevallos <lpacheco@osiptel.gob.pe>; Rita Aguilar Rendon <raguilar@osiptel.gob.pe>; Reyes Salas Diana Gianella <diana.reyes.salas@entel.pe>; Daynis Tito Camacho <dtito@osiptel.gob.pe>  
Asunto: RE: [EXTERNO] RE: Cautelar SDK Móvil - Reunión OSIPTTEL - ENTEL - Detalle de Escenarios Identificados

**ALERTA ENTEL.** Este es un correo externo; verifica el remitente. Si no lo reconoces, no abras adjuntos ni hagas click en vínculos desconocidos. Si recibes un correo malicioso avisanos escribiendo a [sioc@entel.pe](mailto:sioc@entel.pe)  
La seguridad es tarea de todos

Estimado Equipo Entel:

De acuerdo al correo infra enviado por ENTEL, se valida que el proceso de integración del SDK Móvil en el APP MI ENTEL ha sido exitoso, por lo que corresponde que ENTEL pueda publicar la versión del APP MI ENTEL con el SDK Móvil integrado en el Play Store.

Es preciso señalar que tal como lo señala CLEARTECH en el correo anterior, se debe considerar lo siguiente:

- Lo que se espera del lado de la lib para migrar a producción sería solamente bajar el verbose de "debug" a "info" y cambiar la URL a la URL de producción.
- La URL de producción a considerar para la comunicación con el ATRACT en la red móvil, de acuerdo a lo remitido por Osiptel en la comunicación C.00991-DFI-2024, es la siguiente:

De la revisión de la comunicación remitida por ENTEL del 12 de junio de 2024, se observa que no solo se le informó de la validación de la integración del SDK Móvil en su aplicativo Mi Entel, sino también que continúe con la publicación de dicha versión del aplicativo en el Play Store, lo cual no ha sido acreditado por la empresa operadora, debido a lo cual este Tribunal considera que la referida comunicación vía correo electrónico del 12 de junio de 2024, resulta insuficiente para acreditar el cumplimiento de la obligación, por lo que no se acredita el cese de la conducta infractora.

Sumado a ello, sobre la afirmación de ENTEL respecto de la cantidad de usuarios que contarían con el aplicativo 'Mi Entel' con el SDK móvil integrado, luego de finalmente haber implementado dicha herramienta el 12 de junio de 2024, resulta ser una mera alegación, en tanto no se encuentra sustentada en un medio probatorio idóneo, por lo que dicho argumento tampoco acredita el cese de la conducta infractora.

Del mismo modo, en cuanto al medio de prueba presentado por ENTEL en su escrito complementario del recurso de apelación, consistente en un archivo Excel en el que se verificaría que al corte del 12 de setiembre de 2024 tiene







aproximadamente 1MM de usuarios que se han descargado y logueado con la versión 10.52.3, la cual tiene el SDK Móvil, a fin de acreditar el cese de la conducta, se verifica que dicho documento obedece a un periodo posterior a la oportunidad para acreditar el cese de la conducta, que es antes de la emisión de la resolución de sanción, por lo que queda desvirtuada la aplicación de la atenuante requerida por la empresa operadora.

#### 3.4. Sobre la presunta vulneración del principio de debido procedimiento al carecer la RESOLUCIÓN 294 de motivación suficiente

ENTEL señala que el acto administrativo debe respetar los parámetros del principio del debido procedimiento administrativo, el mismo que, entre otros aspectos, comprende el deber que tienen las autoridades administrativas a emitir una decisión motivada y fundada en derecho, lo cual implica que se realice una valoración de todos los argumentos expuestos por el administrado al momento de resolver los recursos administrativos, por lo que lo contrario, supondrá la existencia de vicios que infringen el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas.

En relación a ello, ENTEL advierte que en la RESOLUCIÓN 294 no existiría un análisis detallado de sus argumentos, sino una valoración objetiva centrada en determinar el incumplimiento por no cumplir con el plazo normativo, dejando de lado el análisis del principio de razonabilidad respecto de los hechos expuestos, por lo que solicita se declare su nulidad.

Al respecto, conviene señalar que la motivación del acto administrativo constituye una garantía del debido procedimiento, conforme se encuentra recogido en el numeral 1.2. del numeral 1. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, a partir del cual los administrados tienen el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En esa línea, el artículo 3 del TUO de la LPAG establece los requisitos de validez del acto administrativo, siendo la motivación uno de ellos, en virtud del cual el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. Asimismo, el numeral 6.1 del artículo 6 del TUO de la LPAG señala que la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

Sobre el cuestionamiento de ENTEL referido a la motivación de la RESOLUCIÓN 294, corresponde señalar que se verifica que la Primera Instancia abarcó todos los cuestionamientos planteados por la empresa operadora en sus descargos, efectuando el análisis correspondiente desde el numeral 1.1 al 1.3 de la RESOLUCIÓN 294, por lo que no se advierte transgresión al debido procedimiento, referido a la motivación de actos administrativos.

En cuanto al cuestionamiento sobre el análisis que no se habría efectuado del principio de razonabilidad respecto de los hechos expuestos, corresponde señalar que dicha evaluación fue efectuada por la Primera Instancia en el numeral 1.3 de la RESOLUCIÓN 294; de manera similar, este Tribunal efectuó la revisión del mismo en el numeral 3.2 de la presente Resolución, por lo que no se advierte transgresión al deber de motivación de los actos administrativos, correspondiendo desestimar la solicitud de nulidad.

#### 3.5. Sobre el cuestionamiento del cálculo de la multa por supuestamente encontrarse sobredimensionado





Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



ENTEL refiere que, en el supuesto en el que se pretenda continuar con el PAS, la multa propuesta se encuentra sobredimensionada y no cuenta con el sustento debido. Agrega que en el Anexo del Informe de Supervisión, advierte que se ha considerado un costo evitado de 121.8 UIT por supuestamente no haber invertido en la implementación del SDK, utilizando costos que incluso se encuentran desactualizados y no guardan relación con los hechos demostrados en el PAS.

Refiere que aseverar que no se habrían hecho inversiones para el funcionamiento del SDK cuando el OSIPTEL conocía de todos los esfuerzos que ENTEL se encontraba realizando y obviar deliberadamente que viene realizando la implementación desde el 2022 hasta junio de 2023, vulnera el principio de verdad material y razonabilidad al establecer el costo evitado.

En tal sentido, cuestiona los valores consignados en dicho Anexo indicando que no guardan relación con la realidad de los hechos. Señala que, si bien los montos han sido extraídos de un informe de la DFI, se tienen que adecuar al caso en concreto, donde es innegable que ENTEL sí ha ejecutado acciones y recursos destinados a la implementación. Tanto así que en la constante comunicación con el equipo encargado del OSIPTEL, se ha informado que primero se realizaron pruebas en el App Autoactivado y después se ha tenido que trasladar toda esa gestión al App ENTEL, incurriendo en una doble inversión.

Además, señala que el cálculo de la RESOLUCIÓN 294 deviene en ilegal al inaplicar el atenuante por cese de conducta, cuando debe considerarse que el SDK ya se encuentra correctamente implementado en el App Mi Entel, en los términos requeridos por la norma, tal y como ha sido verificado por el propio OSIPTEL y su proveedor Cleartech.

Asimismo, reitera que no resulta adecuado considerar un beneficio ilícito por costos que definitivamente han sido incurridos por ENTEL. Sobre todo, al existir medios irrefutables de que ENTEL ha incurrido en ellos, como lo son la propia implementación del SDK en el App Mi ENTEL, el cual, a la fecha, ya cuenta con usuarios que lo emplean. En ese sentido, refiere que, de considerar la existencia de costos evitados o beneficio ilícito, se estaría vulnerando el principio de razonabilidad, por lo que corresponde reducir la multa.

Según los argumentos planteados por la empresa operadora, este Tribunal observa que el cuestionamiento de ENTEL versa sobre el valor del costo evitado determinado por no haber invertido en la implementación del SDK Móvil, para el cálculo de la multa impuesta, señalando que los costos están desactualizados y que no guardan relación con los hechos del PAS. Al respecto, refiere que sí ha ejecutado acciones y recursos destinados a la implementación del SDK Móvil desde el 2022 hasta junio de 2023, lo cual es de conocimiento del OSIPTEL, habiendo informado que primero realizó pruebas en el aplicativo Autoactivado y luego trasladó la gestión al aplicativo Mi Entel, incurriendo en una doble inversión, por lo que obviar ello transgrede el principio de verdad material y razonabilidad.

Sobre el cuestionamiento de la empresa, conforme a lo expuesto en la RESOLUCIÓN 294, debe tenerse presente que la estimación del costo evitado en el cálculo de la multa se encuentra compuesta por dos valores, el primero de ellos referido al costo de "Inversión para la implementación del sistema de medición automatizado", el cual fue determinado en función al parámetro de inversión. Dicho parámetro consideró la información sobre (a) el valor presente del costo de instalar la herramienta de medición provista por el OSIPTEL, de manera remota, establecido en el Informe N° 00180-DFI/2021, (b) el Índice de Precios al por Mayor (IPM) del INEI, con la finalidad de actualizar el costo presentado en (a).





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



Asimismo, para el segundo valor, referido a “Costos requeridos para el funcionamiento del sistema de medición automatizado”, se empleó el parámetro de costos requeridos para el funcionamiento del referido sistema, el cual consideró información sobre los (c) costos asociados al tráfico cursado producto de las mediciones a través de la herramienta del sistema de medición automatizado, extraído del Informe N° 00180-DFI/2021, y (d) el Índice de Precios al por Mayor (IPM) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), para la actualización del costo planteado en (c).

Dicho ello, conforme se observa del Anexo de la RESOLUCIÓN 294, los referidos valores fueron extraídos del Informe N° 00180-DFI/2021<sup>11</sup>, el cual está alineado con las obligaciones establecidas en la Norma Técnica. Asimismo, los valores fueron ajustados por la inflación al año en que se cometió la infracción, asegurando así su actualización y relevancia para el presente caso.

En cuanto al argumento de ENTEL referido a que ha ejecutado acciones y recursos para la implementación del SDK Móvil, habiendo realizado pruebas tanto en el aplicativo Autoactivado como en el aplicativo Mi Entel, incurriendo en una doble inversión, conforme se señaló en el numeral 3.2 de la presente Resolución, no cabe validar dichas acciones, en tanto no evidencian el cumplimiento de la obligación bajo los términos establecidos por el OSIPTTEL, puesto que si bien se efectuaron coordinaciones sostenidas entre la DFI y ENTEL para la integración del SDK Móvil en su aplicativo de gestión de usuarios, también es cierto que antes y durante su implementación se le informó en diversas oportunidades que la integración debía realizarse en el aplicativo Mi Entel, mas no en el aplicativo “Autoactivado”, como en reiteradas oportunidades la empresa operadora manifestaba.

Asimismo, cabe resaltar que en las acciones de supervisión llevadas a cabo los días 18 de noviembre de 2022, 19 de enero de 2023, 13 de julio de 2023 y 6 de octubre de 2023, se verificó que ENTEL aún no había integrado el SDK Móvil en el aplicativo de gestión de usuarios “Mi Entel” vencido los plazos con los que contaba para efectuar ello, lo que demuestra que los esfuerzos mencionados por la empresa operadora no fueron suficientes para garantizar el cumplimiento de su obligación.

Por ello, queda claro que la inversión que ENTEL argumenta haber incurrido no se tradujo en el cumplimiento de la obligación en los plazos estipulados, puesto que debe considerarse que, en la infracción analizada en el PAS, sí existieron costos evitados que, de haber sido asumidos oportunamente por la empresa operadora, hubiera mitigado el riesgo que las infracciones analizadas se cometan.

De tal modo, para el cumplimiento de la obligación establecida en el inciso d) del artículo 4 de la Norma Técnica, correspondía verificar que ENTEL cumpla con la integración del SDK Móvil en el aplicativo Mi Entel y, posteriormente, con la habilitación de las funcionalidades de medición en al menos el 50% de su planta de equipos, dentro de los plazos establecidos según la Segunda Disposición Complementaria Final de la referida Norma Técnica.

En tal sentido, el que dicha obligación solo se haya cumplido -y de forma tardía- respecto de la integración del SDK Móvil en el aplicativo Mi Entel recién el 12 de junio de 2024, esto es 1 año y 7 meses después del plazo máximo para ello, el cual fue el 5 de noviembre de 2022, demuestra que los esfuerzos y costos mencionados por ENTEL no fueron suficientes para garantizar el cumplimiento oportuno de su obligación.

11

Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/4bfdp30f/informe180-dfi-2021.pdf>





Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



Finalmente, en cuanto a la aplicación de la atenuante de responsabilidad por cese de la conducta solicitada por ENTEL, al considerar que ha cumplido con la obligación al haber realizado la integración del SDK Móvil en el aplicativo Mi Entel, conforme se determinó en el numeral 3.3 de la presente Resolución, en el presente caso no ha ocurrido el cese de la conducta infractora, por lo que no corresponde su aplicación en el presente caso.

En aplicación de las funciones previstas en el literal a) del artículo 25-B de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del OSIPTEL, aprobado mediante Decreto Supremo N° 160-2020-PCM, modificado a través del Decreto Supremo N° 140-2023-PCM.

## SE RESUELVE:

**Artículo 1.-** Desestimar la solicitud de nulidad presentada por ENTEL PERÚ S.A.

**Artículo 2.-** Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por ENTEL PERÚ S.A. contra la resolución de Gerencia General N° 00294-2024-GG/OSIPTEL y, en consecuencia, confirmar todos sus extremos, de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente resolución.

**Artículo 3.-** Notificar la presente resolución a la empresa ENTEL PERÚ S.A.

**Artículo 4.-** Disponer la publicación de la presente resolución en el portal web institucional: [www.osiptel.gob.pe](http://www.osiptel.gob.pe), en conjunto con la resolución de Gerencia General N° 00294-2024-GG/OSIPTEL.

**Artículo 5.-** Poner en conocimiento de la Oficina de Administración y Finanzas la presente resolución, para los fines respectivos.

Regístrese y comuníquese,

Con el voto favorable de los miembros del Tribunal de Apelaciones del OSIPTEL: Gustavo Nilo Rivera Ferreyros, Renzo Rojas Jiménez y Carlos Antonio Rouillon Gallangos; en la Sesión N° 023-2024 del 16 de octubre de 2024.



GUSTAVO NILO RIVERA FERREYROS  
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE  
APELACIONES  
TRIBUNAL DE APELACIONES

