



## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES

Nº 00065-2024-TA/OSIPTEL

Lima, 29 de octubre de 2024

EXPEDIENTE	00010-2024/TRASU/STSR-PAS
MATERIA	Recurso de Apelación interpuesto por la empresa WI-NET TELECOM S.A.C. contra la Resolución Nº 00055-2024-TRASU/PAS/OSIPTEL
ADMINISTRADO	WI-NET TELECOM S.A.C.

### VISTOS:

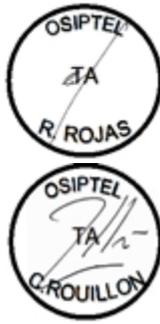
- (i) El Expediente Nº 00010-2024/TRASU/STSR-PAS, y;
- (ii) El Recurso de Apelación presentado el 13 de septiembre de 2024 por la empresa WI-NET TELECOM S.A.C. (en adelante, WINET), contra la Resolución Nº 00055-2024-TRASU/PAS/OSIPTEL emitida por el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios del OSIPTEL (en adelante, el TRASU).

### I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Carta Nº 00264-STSR/2024 (en adelante, la Carta de Inicio), notificada el 01 de abril de 2024, la Secretaria Técnica del TRASU (en adelante, la ST) comunicó a WINET el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, el PAS), por la presunta comisión de la infracción tipificada en el artículo 13<sup>1</sup> del Reglamento General de Infracciones y Sanciones (en adelante, el RGIS)<sup>2</sup>, calificada como leve, al presuntamente haber incumplido con lo dispuesto en veintiún (21) resoluciones emitidas por el TRASU, durante el segundo trimestre del ejercicio 2023.
- 1.2. WINET, con fecha 15 de abril de 2024, a través de escrito sin número, presentó sus descargos y solicitó el uso de la palabra para exponer los fundamentos de su defensa.
- 1.3. Mediante Carta Nº 00323-STSR/2024 notificada el 17 de abril de 2024, la ST concedió a la empresa operadora el uso de la palabra en audiencia de informe oral, programada para el 25 de abril de 2024.
- 1.4. El 25 de abril de 2024 se llevó a cabo la audiencia de informe oral, en la cual WINET expuso sus argumentos relacionados a los hechos materia de análisis.
- 1.5. El 26 de junio de 2024, la ST remitió al TRASU el Informe Nº 00039-STSR/2024 (en adelante, el Informe Final de Instrucción).

<sup>1</sup> Artículo 13.- Incumplimiento de resoluciones del TRASU  
Constituye infracción el incumplimiento por parte de la Empresa Operadora de las resoluciones emitidas por el TRASU en ejercicio de su función de solución de reclamos de usuarios, salvo que dicho Tribunal señale en las mismas una calificación diferente.

<sup>2</sup> Aprobado por Resolución Nº 00087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias.



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>



- 1.6. A través de Carta N° C.00527-STSR/2024, notificada el 26 de junio de 2024, la ST puso en conocimiento de WINET el Informe Final de Instrucción, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles a efectos de que presente los descargos que considere pertinentes.
- 1.7. Por intermedio de carta sin número, recibida el 5 de julio de 2024, WINET presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.
- 1.8. El 23 de agosto de 2024 se notificó a WINET la Resolución N° 00055-2024-TRASU/PAS/OSIPTEL (en adelante, la RESOLUCION 055), documento por medio del cual el TRASU:
  - 1.8.1. Archivó el presente PAS, en el extremo referido a las resoluciones emitidas en los siguientes expedientes:

**CUADRO N° 01: CASOS ARCHIVADOS POR LA PRIMERA INSTANCIA**

EXPEDIENTE	MATERIA
00129-2023/TRASU/ST-RA	Incumplimiento de ofertas y promociones
08464-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
07008-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
12297-2023/TRASU/ST-RA	Falta de servicio

Fuente: RESOLUCION 055

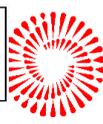
- 1.8.2. Determinó responsabilidad de la empresa operadora, por la comisión de la infracción leve tipificada en el artículo 13 del RGIS, toda vez que incumplió con lo dispuesto en las resoluciones emitidas por el TRASU, en los diecisiete (17) expedientes que se detallan a continuación:

**CUADRO N° 02: CASOS EN LOS QUE LA PRIMERA INSTANCIA ENCONTRÓ RESPONSABILIDAD DE WINET**

EXPEDIENTE	MATERIA
02521-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
02571-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
08687-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
09948-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
10397-2023/TRASU/ST-RA	Falta de servicio
10500-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
10501-2023/TRASU/ST-RA	Incumplimiento de condiciones contractuales, ofertas y promociones
10509-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
11145-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
11786-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
12230-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
12488-2023/TRASU/ST-RA	Calidad
13658-2023/TRASU/ST-RA	Baja no atendida
14632-2023/TRASU/ST-RA	Instalación
14805-2023/TRASU/ST-RQJ	Falta de respuesta al reclamo
18399-2023/TRASU/ST-RA	Facturación y cobro
19547-2023/TRASU/ST-RQJ	Falta de respuesta al reclamo

Fuente: RESOLUCION 055

- 1.8.3. Se sancionó a WINET con una multa de 4,2 UIT, por la comisión de la infracción leve tipificada en el artículo 13 del RGIS, al haber incumplido las diecisiete (17) resoluciones a las que se refiere el numeral anterior.
- 1.9. A través del escrito sin número presentado el 13 de septiembre de 2024, WINET interpuso Recurso de Apelación contra la RESOLUCIÓN 055.



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>



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones



## II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

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

## III. CUESTIONES PREVIAS

Con la finalidad de alcanzar mayor claridad en la atención del Recurso de Apelación interpuesto por la empresa operadora, este Tribunal considera pertinente precisar determinados aspectos, antes de abordar a detalle los argumentos planteados en el aludido recurso:

- 3.1. Ante inconvenientes que puedan surgir en la prestación del servicio de telecomunicaciones, los usuarios pueden optar por presentar un reclamo, el cual es resuelto por la empresa operadora y puede ser recurrido (impugnado) por el usuario de no encontrarse conforme, a efectos de que el TRASU emita un pronunciamiento final. Por ello, este Tribunal considera que en los casos en que el usuario obtiene una resolución a su favor, luego de pasar por el procedimiento de reclamos, éste tiene no solo la expectativa, sino también el derecho de que se le restituya el servicio en los términos en que se le ha dado solución al problema, motivo por el cual una demora o incumplimiento de lo dispuesto por el TRASU genera una vulneración al derecho de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones y afecta directamente la eficacia de la función de solución de reclamos, toda vez que se vulnera el deber especial del Regulador de salvaguardar el derecho constitucional de protección a los derechos de los consumidores y usuarios.
- 3.2. Debe anotarse que la razonabilidad o justificación que sustente el inicio de un procedimiento sancionador, no puede ser, ni puede haber sido, la voluntad de la Administración de imponer una sanción o su intención de ejercer el *ius puniendi*<sup>4</sup> - como parece entender WINET-. De acuerdo al procedimiento establecido, los niveles de responsabilidad del administrado y la sanción que amerite imponerse son determinados en un procedimiento administrativo sancionador, desarrollado con todas las garantías que establece la ley, luego de revisar los descargos del administrado y analizar las pruebas que correspondan, razón por la cual, antes de concluir dicho procedimiento, no se podrá conocer si corresponderá o no imponer una sanción, lo cual es opuesto a lo estimado por WINET, en el sentido que entiende que el inicio del PAS se determinó con el propósito de imponer una sanción.

La razonabilidad en la cual se debe basar la decisión de la Administración<sup>5</sup> de iniciar un procedimiento sancionador, debe estar fundamentada en la existencia

<sup>3</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 00004-2019-JUS.

<sup>4</sup> Facultad de la Administración que la posibilitada a imponer sanciones por diversos incumplimientos, debidamente tipificados como infracción, en la vía administrativa o penal.

<sup>5</sup> TUO de la LPAG

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones



de suficiente evidencia que acredite la supuesta comisión de una infracción y la vulneración de un bien jurídico susceptible de protección. Asimismo, el inicio de un procedimiento sancionador, se sustenta en la necesidad de establecer un ámbito reglado en el que se puedan determinar las responsabilidades del supuesto infractor, a fin de que en él se pueda requerir información, garantizar el ejercicio de defensa de los administrados, verificar cada uno de los elementos fácticos que intervienen en el caso y llevar a cabo un análisis lógico jurídico que determine, de la forma más exacta, hasta donde alcanza dicha responsabilidad.

- 3.3. Debe mencionarse que, si por una parte es atribución de la Administración el disponer el inicio de procedimientos sancionadores –como establece el numeral 1 del artículo 255 del TUO de la LPAG-, corresponde a los administrados el deber de colaborar<sup>6</sup> con el desarrollo de esos procedimientos, razón por la cual, el inicio de un procedimiento sancionador, en sí mismo, no puede ser calificado como una medida gravosa<sup>7</sup> –entendido este término como gasto o menoscabo económico-, más todavía por una empresa que presta servicios públicos sobre la base de una concesión otorgada por el Estado y que se encuentra sujeta a la supervisión de sus actividades.
- 3.4. En relación a que esta sería la primera vez que WINET se ve inmersa en un procedimiento de este tipo, debe indicarse que dicha afirmación no es exacta, pues a través del Expediente N° 00038-2023/TRASU/STSR/PAS se tramitó un procedimiento administrativo sancionador contra dicha empresa por el incumplimiento de lo dispuesto en cinco (5) resoluciones emitidas por el TRASU, durante el segundo y tercer trimestres del ejercicio 2022. En efecto, en dicho procedimiento, la Primera Instancia emitió la Resolución N° 00028-2024-TRASU/PAS/OSIPTEL notificada el 2 de mayo de 2024 por la que le impuso una multa ascendente a 0,63 UIT, que este colegiado modificó por una amonestación escrita, mediante Resolución N° 00005-2024-TA/OSIPTEL<sup>8</sup> de 26 de junio de 2024, en consideración, precisamente, que aquella vez se trataba de la primera oportunidad en que la empresa operadora era sancionada por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 13 del RGIS, y a que se evidenció que, con anterioridad al inicio del procedimiento sancionador, la conducta infractora había cesado en cada uno de los incumplimientos imputados. De este modo, el presente PAS no es la primera oportunidad en que la empresa recurrente se ve inmersa en un procedimiento de esta naturaleza.

Cabe precisar que el procedimiento al que se hace referencia en el párrafo precedente ya se encontraba en trámite al momento del inicio de este PAS.

- 
1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
  2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.

(...)

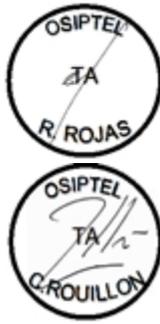
(subrayado agregado)

Entregando información, brindando explicaciones o justificando su actuación,

Como señala la empresa operadora en los párrafos 16, 22 y 23 de su Recurso de Apelación.

En la siguiente dirección podrá acceder a la referida resolución

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6546828/5705173-resolucion-n-005-2024-ta-osiptel.pdf>





3.5. En lo relativo a que se habría verificado el cese de la infracción, respecto de todos los casos que se le imputan -como precisa WINET en su Recurso de Apelación<sup>9</sup>-, debe señalarse que, hasta la fecha, no se ha acreditado el cumplimiento del mandato comprendido en dieciséis (16) resoluciones y, en la única resolución que sí se llegó a acreditar la ejecución de la resolución<sup>10</sup>, ésta fue realizada más allá del plazo establecido en la propia resolución; por lo que en ningún caso se logró ejecutar lo dispuesto con la inmediatez a la que se refiere el artículo 108<sup>11</sup> del Reglamento General de OSIPTEL<sup>12</sup>. De este modo, se ratifica la veracidad de lo afirmado sobre el particular en la RESOLUCION 055<sup>13</sup>, circunstancia que no permite aceptar lo afirmado por la empresa recurrente sobre la verificación de un cese de la infracción.

Por otro lado, en cuanto a la reversión de los efectos de la conducta infractora, que se menciona en el Recurso de Apelación, corresponde dejar constancia que en el presente caso no resulta posible tal reversión de efectos, pues estos están constituidos de momentos u oportunidades en que los usuarios se han visto imposibilitados de acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones, los cuales, al ya haber transcurrido, no son factibles de restitución, por lo que este colegiado estima que la reversión de los efectos en este caso, no es factible.

A propósito de lo señalado y con relación a la aplicación del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, resulta pertinente señalar que de conformidad con el artículo 5 del RGIS<sup>14</sup> -disposición expedida por el Consejo Directivo en ejercicio de su función normativa-, la subsanación voluntaria debe estar relacionada con un estado de cese o adecuación de la conducta del infractor, que debe ir acompañada de la corrección de todo efecto derivado de dicha conducta, criterio ya antes asumido por este colegiado en resoluciones pasadas<sup>15</sup>. De modo tal que, al no haberse verificado en el presente caso el cese

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

<sup>9</sup> Documento con el cual no se presentó medio de prueba al respecto, a pesar de encontrarse la carga de la prueba de ese tema a su cargo.

<sup>10</sup> Resolución emitida en el Expediente N° 02571-2023/TRASU/ST-RA.

<sup>11</sup> Artículo 108.- Ejecutabilidad de las resoluciones y decisiones del OSIPTEL y suspensión de procedimientos

Las decisiones y resoluciones emitidas por los órganos del OSIPTEL se ejecutarán inmediatamente, sin perjuicio de que el interesado interponga los recursos impugnativos que la ley le otorga. Únicamente se suspenderá la ejecución de lo resuelto por un órgano funcional cuando el superior jerárquico de dicho órgano o el Poder Judicial de ser el caso, dispusieran expresamente la suspensión de los efectos de la resolución o decisión impugnada.

Los órganos del OSIPTEL suspenderán la tramitación de los procedimientos administrativos que ante ellos se siguen sólo en caso que se haya iniciado un proceso judicial que verse sobre la misma materia, o cuando surja una cuestión contenciosa que requiera de un pronunciamiento previo del Poder Judicial.

<sup>12</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 00008-2001-PCM.

<sup>13</sup> Ver anexo II de la citada resolución.

<sup>14</sup> Artículo 5.- Eximentes de responsabilidad

Se consideran condiciones eximentes de responsabilidad administrativa las siguientes:

(...)

iv) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, al que hace referencia el artículo 22. Para tales efectos, deberá verificarse que la infracción haya cesado y que se hayan revertido los efectos derivados de la misma. Asimismo, la subsanación deberá haberse producido sin que haya mediado, por parte del OSIPTEL, requerimiento de subsanación o de cumplimiento de la obligación, expresamente consignado en carta o resolución. (...).

(subrayado agregado).

<sup>15</sup> La cual puede ser encontrada en el siguiente enlace:





de la conducta, ni poder corregirse los efectos que afectaron a los usuarios - durante el tiempo que, a pesar de haber obtenido una resolución favorable, no se les restituyó el servicio-, no resulta posible admitir el eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria invocado.

- 3.6. En lo que respecta a los esfuerzos y medidas desplegadas para dar cumplimiento de lo dispuesto en las diecisiete (17) resoluciones cuyo incumplimiento se le imputa y a la mejora continua de sus procedimientos internos de atención de las resoluciones del TRASU, es de señalar que la empresa no ha acreditado<sup>16</sup> tales acciones o medidas implementadas, razón por la que no es posible emitir pronunciamiento al respecto, debiendo sujetarse a lo revisado por la Primera Instancia sobre el particular, de acuerdo a lo que las medidas adoptadas no fueron suficientes para brindar atención a ninguno de los incumplimientos atribuidos a la empresa.

Por otra parte, en relación a la implementación de medidas para un mejor control o seguimiento del cumplimiento de las resoluciones emitidas por el TRASU, debe indicarse que de conformidad con las disposiciones vigentes del RGIS, se excluye como figura atenuante a toda circunstancia que se refiera a la implementación de medidas que aseguren la no repetición de la conducta infractora.

Efectivamente, de acuerdo con el artículo 18 del RGIS vigente, son factores atenuantes, en atención a su oportunidad, el reconocimiento de responsabilidad formulado por el infractor de forma expresa y por escrito, el cese de los actos u omisiones que constituyen infracción administrativa y la reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que constituyen infracción administrativa. Es decir, la implementación de medidas que aseguren la no repetición de la conducta infractora no se considera como atenuante.

Por ello las medidas alegadas por WINET no configuran un atenuante de responsabilidad.

#### IV. ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Respecto de los argumentos formulados por WINET, a través de los cuales cuestiona la multa impuesta, corresponde manifestar lo siguiente:

##### 4.1. De la falta de razonabilidad para la apertura del PAS

Sobre este punto WINET manifiesta que, conforme al TUO de la LPAG, el fin de las facultades sancionadoras asignadas a las entidades públicas es el presentar un enfoque preventivo en sus actuaciones, no pudiendo recurrir como primera opción a procedimientos que pudieran derivar en la aplicación de medidas sumamente gravosas, por lo que cuestiona que el inicio del PAS haya sido la única y menos gravosa forma de alcanzar el objetivo pretendido por la Administración.

16

No se han presentado medios probatorios sobre el particular.

<https://www.osiptel.gob.pe/media/aqub0naq/resol002-2024-ta.pdf>  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6710062/5824945-resolucion-n-014-2024-ta-osiptel.pdf?v=1722435815>.

y





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones



En ese sentido, WINET solicita que el tema sea revisado a partir de un enfoque responsivo y no desde uno represivo -como el que estaría asumiendo la Administración-, de modo tal que las medidas que se impongan respondan a las particularidades de los incumplimientos y sean aplicadas de forma gradual de menos intrusivas a más punitivas –y no como en este caso, que desde un inicio se ha optado por la medida más gravosa-, a fin de que el administrado adecue su conducta, evitando que la Administración incurra en excesos de punición.

En ese sentido, WINET señala que al momento de decidir el inicio del PAS, la Administración no ha evaluado si ello era acorde con el Principio de Razonabilidad; pues, desde la perspectiva del juicio de adecuación<sup>17</sup>, si bien con el inicio del procedimiento se podría esperar que la empresa operadora adecue sus conductas, la imposición de la sanción no sería idónea para cubrir la finalidad preventiva de la sanción, más aún cuando este aspecto ya se habría atendido con la adopción de diversas medidas por parte de la propia empresa.

En cuanto al juicio de necesidad<sup>18</sup>, WINET entiende que por tratarse de la primera vez que se ve inmersa en un procedimiento de este tipo y responder el PAS a circunstancias cesadas y corregidas, el inicio del PAS no era la única y menos gravosa forma de hacer que la empresa cumpla con las resoluciones emitidas por el TRASU, pudiendo adoptarse otras formas de finalización que le ofrece la legislación<sup>19</sup>.

En lo que respecta al juicio de proporcionalidad<sup>20</sup>, WINET señala que al haber desarrollado todos los esfuerzos para dar estricto cumplimiento a las resoluciones incumplidas, esto es, haber cesado la infracción, entregado a los clientes sendas notas de crédito –lo que indica que no ha obtenido un beneficio indebido- y

17 Según el cual las sanciones administrativas deben cumplir 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

18 El que consiste en que se elija -entre las medidas posibles de ser aplicadas- la que posibilite se alcance la finalidad, con un mínimo de afectación a la esfera jurídica del administrado.

19 La empresa operadora alude a las siguientes disposiciones:

“LPAG

Artículo 245.- Conclusión de la actividad de fiscalización

245.1. Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en:

1. La certificación o constancia de conformidad de la actividad desarrollada por el administrado.
2. La recomendación de mejoras o correcciones de la actividad desarrollada por el administrado.
3. La advertencia de la existencia de incumplimientos no susceptibles de ameritar la determinación de responsabilidades administrativas.
4. La recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.
5. La adopción de medidas correctivas.
6. Otras formas según lo establezcan las leyes especiales.

245.2. Las entidades procurarán realizar algunas fiscalizaciones únicamente con finalidad orientativa, esto es, de identificación de riesgos y notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su gestión.”

“Reglamento General de Supervisión, aprobado por Resolución N° 00090-2015-CD/OSIPTEL

Artículo 3.- Principios

El ejercicio de la función supervisora del OSIPTEL se rige por los siguientes principios:

(...)

- e) Prevención: En virtud del cual el accionar del OSIPTEL no debe enfocarse exclusivamente en la adopción de mecanismos correctivos o punitivos por incumplimiento de obligaciones técnicas, contractuales o legales, sino también en prevenir la comisión de acciones u omisiones constitutivas de infracciones.”

20 El cual exige escrutar de manera profunda la medida que se va a imponer, a efectos que no infrinja una invasión desmedida en la esfera jurídica de los administrados.





adoptado diversas medidas de prevención para optimizar los procedimientos de atención de reclamos, los objetivos de la regulación ya han sido alcanzados, no siendo necesario iniciar el PAS o imponer una sanción, por lo que la decisión de la Administración resulta desproporcionada.

Como puede observarse de lo expuesto por WINET, esta empresa alude a la vulneración del Principio de Razonabilidad, el cual, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, 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.*

*(...)*”

Respecto de lo invocado por la empresa operadora, es necesario precisar que el argumento que plantea WINET refiere a la razonabilidad o justificación que sustenta la decisión de la Administración de iniciar el PAS, razón por la cual este acápite se referirá a dicho extremo y no a otro con el que pudiera confundirse – como sería la razonabilidad de la sanción impuesta<sup>21</sup>-, que no es objeto de cuestionamiento por parte de la empresa.

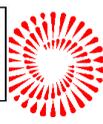
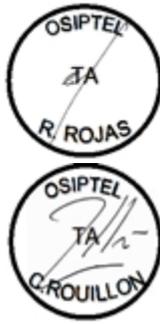
Ahora bien, respecto a lo argumentado por WINET corresponde señalar lo siguiente:

4.1.1. Acerca de que la Administración ha ejercido su facultad sancionadora dirigiéndola hacia la represión antes que a la prevención, recurriendo a medidas gravosas como primera opción y no de forma gradual, cayendo por ello en excesos de punición, contrariamente a lo señalado por WINET, este Tribunal considera que la entidad sí ha ejercido su facultad fiscalizadora y sancionadora desde un enfoque responsivo<sup>22</sup> y no represivo. Esto en razón a que, tal como se ha señalado en líneas

<sup>21</sup> En algunas líneas del Recurso de Apelación se hace mención a la razonabilidad de la multa impuesta, como sinónimo de las razones que justifican el inicio del PAS.

<sup>22</sup> Para Huamán Sánchez, A diferencia de la estrategia disuasiva para el cumplimiento de las normas, según el cual el castigo es el medio más efectivo para lograr un cambio de conducta del infractor, la estrategia responsiva propone que se opte por estrategias que permitan solucionar los incumplimientos desde un esquema gradual, partiendo desde una posición persuasiva para que cuando sea necesario ejercer fuertemente el poder punitivo, aunque esto sólo en los casos en que se hayan sido vencido otros mecanismos de entendimiento. A través de la aplicación de una Regulación Responsiva, la Administración puede alcanzar eficiencia en términos económicos, eficacia en cuanto al cumplimiento de las obligaciones a las que se sujetan las empresas operadoras dentro de un contexto oportuno, para lo cual se propone una pirámide que inicia con la implementación de mecanismos persuasivos, como mesas de diálogo y transacciones, y culmina, en el vértice, con el retiro de la concesión o la disminución de años en su renovación, según sea el caso. En su tesis de maestría denominada “La conveniencia de aplicar un enfoque responsivo para el cumplimiento de obligaciones en materia de servicios públicos de telecomunicaciones”, a la cual se puede acceder a través de la siguiente dirección:

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/9909>.





anteriores (ver numeral 3.4), la empresa operadora ya tenía un expediente abierto por la comisión de la misma infracción por lo que la decisión de iniciar este PAS es consistente con la gradualidad que exige el enfoque responsivo respecto de la infracción cometida por WINET, no resultando aplicable otra medida distinta, como argumenta la empresa operadora.

En lo concerniente a que con la incoación del PAS se lograría que la empresa adecúe sus conductas, a través de la imposición de una sanción, pero no se cumplirían con los fines preventivos que también debe resguardar la sanción, este Tribunal considera necesario precisar que, justamente como se advierte de lo afirmado por WINET, esa doble finalidad exigida –preventiva y represiva- debe ser ubicada como parte de la razonabilidad a partir de la que se determina la sanción y no en la razonabilidad que sustentó la decisión de dar inicio al PAS.

En ese sentido, debe de tenerse en cuenta que la decisión de la Administración de iniciar un procedimiento sancionador, responde básicamente a un aspecto procedimental y no al fondo de la materia discutida, que es con el que la Administración debe influir sobre el comportamiento del administrado en los dos (2) aspectos mencionados. Al respecto, debe de recordarse lo señalado en líneas anteriores –ver numeral 3.2. de este documento-, respecto a que si bien la decisión de iniciar un procedimiento sancionador y la de imponer una determinada sanción son aspectos relacionados, no pueden entenderse como si fueran parte de una misma medida o análisis, sino que deben ser vistas como decisiones de la Administración totalmente diferenciables, cada cual con su propia y particular justificación<sup>23</sup>.

Ahora bien, en este punto, este Tribunal estima pertinente mencionar que son las sanciones administrativas las llamadas a cumplir ese doble propósito de la potestad sancionadora de la Administración Pública, al por una parte penalizar la comisión de la infracción (propósito represivo) y, a la vez, desincentivar la comisión de nuevas infracciones, al esperar que con la sanción se asuma un comportamiento en adelante 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 disciplinario (propósito preventivo). De esta manera, la sanción contribuirá a incentivar el cumplimiento de las resoluciones y/o a la ejecución oportuna de las obligaciones establecidas por el TRASU en el plazo legal.

En lo que respecta a la excesiva punición a la que alude WINET, este aspecto será revisado más adelante.

- 4.1.2. La empresa operadora manifiesta que por tratarse de la primera vez que se encuentra inmersa en procedimientos de este tipo y responder a circunstancias ya corregidas, conforme al juicio de necesidad, el inicio del PAS no era la única y menos gravosa medida.

Según se ha revisado anteriormente en los puntos 3.4. y 3.5. de esta resolución, no es exacto que este procedimiento sancionador sea el

23

No es lo mismo decidir abrir un procedimiento sancionador, que decidir imponer una sanción en ese procedimiento, más aún si estas decisiones son tomadas en diferentes etapas que son conducidas por órganos distintos.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



primero que se lleva a cabo contra la empresa recurrente, ni que se refiera a circunstancias a la fecha ya corregidas, lo que hacía más adecuado iniciar un procedimiento sancionador, a fin de determinar la responsabilidad de la empresa operadora.

En este punto, es preciso señalar que el aspecto principal que determinó la necesidad de iniciar el PAS a la empresa operadora, fue que los resultados obtenidos durante la etapa de evaluación no fueron satisfactorios: diecisiete (17) resoluciones del TRASU incumplidas en un periodo de tres (3) meses.

4.1.3. Por otra parte, WINET entiende que al haber (i) desarrollado esfuerzos para el cumplimiento de las resoluciones, (ii) cesado los incumplimientos en los diecisiete (17) casos, (iii) entregado notas de crédito a los usuarios y (iv) adoptado medidas para que no se vuelvan a presentar este tipo de incumplimientos, se habrían alcanzado los objetivos de la regulación, lo cual determinaría que la sanción impuesta ha sido innecesaria y por ende desproporcionada.

En relación a lo expuesto en este punto, nuevamente debe manifestarse que lo argumentado en este extremo no está relacionado a la decisión de la Administración de dar inicio al PAS, sino más bien a los efectos de la sanción que se ha impuesto, no obstante lo cual este Tribunal estima pertinente precisar tal extremo.

En cuanto a los puntos (i), (ii) y (iv), corresponde hacer remisión a lo expuesto en los numerales 3.5. y 3.6. de este documento.

Acerca de lo descrito en el punto (iii), además de señalar lo que, a su criterio, justificaría una menor sanción, WINET considera que, al haber entregado notas de crédito a sus abonados, la Administración no podría estimar que la empresa ha obtenido un beneficio ilícito por los incumplimientos imputados.

En relación al primer punto, debe indicarse que, si bien el procedimiento de reclamo en sí no es oneroso y pueden haberse realizado las devoluciones por el servicio no prestado<sup>24</sup>, como mandan las normas de la materia, este Tribunal entiende que debe valorarse también la afectación que han debido soportar los usuarios, al no contar con el servicio público, a pesar de haber obtenido una resolución a su favor y luego de transitar por todo el procedimiento de reclamo (dos instancias), aspectos que no son cubiertos con una nota de crédito.

Acerca de lo segundo, debe manifestarse que la entrega de notas de crédito no se relaciona al beneficio ilícito atribuido a la empresa operadora para la determinación del cálculo de la multa impuesta, y que, puntualmente, refiere a la sumatoria de costos<sup>25</sup> no incurridos por la

<sup>24</sup> Dejando constancia que la entrega de notas de crédito, en si mismas, no califican como devolución, sino hasta su cobro, pues en tanto ello no suceda, el patrimonio continúa en el dominio de la empresa operadora.

<sup>25</sup> Costos por el mantenimiento de sistemas, el conocimiento de la normatividad, la reconexión de servicios, la realización de notificaciones, la realización de pruebas conjuntas con los usuarios y la acreditación de cumplimiento ante el regulador, todos detallados en el anexo de la RESOLUCION 055.





empresa en la prestación del servicio, la que no tiene relación alguna con los importes que pudieran ser entregados a los abonados.

Así, la decisión para dar inicio al PAS, ha pasado por considerar esa necesidad de establecer un ámbito reglado en el que se pudieran determinar las exactas responsabilidades de WINET, que se mencionan en el punto 3.2. de este documento, de tal manera que no se puede afirmar que el inicio del PAS no ha superado el juicio de proporcionalidad que comprende el Principio de Razonabilidad.

En lo relacionado al exceso de punición, corresponde indicar que este también es un aspecto vinculado a la determinación de la sanción impuesta<sup>26</sup> y no a la decisión de dar inicio al procedimiento sancionador, que es objeto de cuestionamiento por parte de la empresa operadora. A pesar de ello, este Tribunal considera pertinente señalar que al momento de graduar la sanción se han tenido en cuenta los criterios establecidos en el artículo 248 del TUO de la LPAG, a efectos de garantizar que la sanción a aplicarse sea proporcional y no se verifique un exceso de punición, tal como se puede evidenciar de lo expuesto en el acápite III de la RESOLUCION 055. A continuación se cita la norma aludida:

*“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

(...)

3. *Razonabilidad.- 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. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:*
- a) *El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;*
  - b) *La probabilidad de detección de la infracción;*
  - c) *La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
  - d) *El perjuicio económico causado;*
  - e) *La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*
  - f) *Las circunstancias de la comisión de la infracción; y*
  - g) *La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.*
- (...).”

(subrayado agregado)

Asimismo, es apropiado indicar que la Primera Instancia para el cálculo de la multa impuesta, empleó los parámetros establecidos en la Metodología de Cálculo para la Determinación de Multas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores tramitados ante el OSIPTEL (en adelante, la METODOLOGIA)<sup>27</sup>, con lo que se garantiza que la sanción impuesta respetó los conceptos establecidos para alcanzar su proporcionalidad.

Cabe señalar que de la revisión de la RESOLUCIÓN 055, este Tribunal ha advertido que la Primera Instancia sí efectuó una adecuada valoración de los

<sup>26</sup> Para MORON URBINA se está frente al vicio de exceso de punición cuando la autoridad pública sanciona al administrado de forma tal que, no existe correspondencia entre la gravedad de la sanción y los hechos que concretan la conducta sancionada. En Revista Actualidad Jurídica N° 173, abril 2008, Gaceta Jurídica pág. 186.

<sup>27</sup> Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00229-2021-CD/OSIPTEL.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



parámetros del Test de Razonabilidad, concluyendo entre otros aspectos que al incumplir con lo dispuesto por el artículo 13 del RGIS, se perjudica la prestación del servicio a los abonados que obtienen una solución a su favor, luego de transitar por el procedimiento de reclamos en sus dos (2) instancias, a pesar de lo que deben de padecer la demora o el incumplimiento que genera una vulneración al derecho de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones. Cabe señalar además que, aunado a lo antes señalado, no era la primera vez que la empresa operadora incurría en la misma infracción, por lo que no correspondía aplicar una medida menos gravosa que la prosecución del PAS.

En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por la empresa operadora en este extremo.

#### 4.2. De las circunstancias a considerar para aplicar una medida menos gravosa

Sobre esta alegación, WINET expresa que existen diversas consideraciones que deben tenerse en cuenta a efectos de aplicar una sanción menos gravosa, como sería una amonestación. Seguidamente se revisarán cada uno de los conceptos mencionados por WINET al efecto:

##### 4.2.1. El que la infracción haya sido calificada como leve:

Si bien la infracción ha sido calificada como leve, ello no implica que necesariamente deba aplicarse al caso una amonestación. De acuerdo con lo dispuesto por el numeral 25.1. del artículo 25 de la Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones<sup>28</sup>, las infracciones leves pueden ser sancionadas desde una amonestación hasta una multa ascendente a 50 UIT.

Este Tribunal ha verificado que la sanción impuesta ha sido determinada de conformidad con la METODOLOGIA -dispositivo normativo al cual debe ceñirse la Administración en la determinación de las multas que imponga a las empresas operadoras del sector telecomunicaciones- por lo que el importe de la sanción aplicada es acorde a las disposiciones que regulan la materia.

##### 4.2.2. De las particularidades que presentaría el caso, tales como el cese de las conductas imputadas en los diecisiete (17) casos, las medidas asumidas por la empresa para optimizar sus procesos y el compromiso de la empresa para reforzar las medidas internas a efectos que no se repitan los incumplimientos que se le imputan (evaluación del cumplimiento de las resoluciones emitidas por el TRASU):

En lo que atañe a estas materias, este Tribunal estima pertinente remitirse a lo expuesto en los numerales 3.5. y 3.6. de este documento.

##### 4.2.3. La ausencia de intencionalidad en la comisión de las infracciones:

En relación a este extremo, debe precisarse que este aspecto sí fue analizado adecuadamente por la Primera Instancia, estableciéndose que





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



en el presente caso no se verificó intencionalidad, como se advierte de lo expuesto en el numeral III.1.F. de la RESOLUCION 055.

4.2.4. Acerca de la no afectación económica en los usuarios y la generación de notas de crédito en todos los casos:

Sobre esta particular corresponde hacer remisión a lo expuesto en el numeral 4.1.3. de esta resolución.

4.2.5. La no verificación de reincidencia en este caso:

Si bien existe un procedimiento seguido a WINET por la misma infracción, tal como se describe en el numeral 3.4. de este documento, este ha sido considerado en el PAS como un antecedente, pero sin generar reincidencia, dado que la comisión de la infracción no fue cometida dentro del año siguiente al cual la Resolución N° 00028-2024-TRASU/PAS/OSIPTEL quedó firme, requisito que exige el literal e) del numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG para calificar la situación como reincidencia que incrementase en un cien por ciento (100%) la sanción, según establece el artículo 18 del RGIS.

4.2.6. La falta de antecedentes en infracciones de esta naturaleza:

Tal como se precisa en el numeral anterior, sí existe un antecedente al presente caso, el cual se describe en el numeral 3.4. de este documento, por lo que corresponde hacer remisión a lo descrito en dicho numeral.

4.2.7. La reacción de la empresa operadora, previa al inicio del PAS, materializada entre otros aspectos, en capacitaciones internas brindadas a su personal desde el año 2022 y la actualización de su manual de atención de reclamos, así como del flujo del proceso de atención de reclamos y ejecución de resoluciones:

En lo que atañe a estos argumentos, corresponde mencionar que, al estar las empresas operadoras obligadas a cumplir con las disposiciones establecidas por el TRASU, su obligación es implementar las acciones que consideren necesarias a fin de poder atender y dar cumplimiento a las mismas, razón por la que las acciones citadas no pueden considerarse como una situación excepcional, toda vez que se espera que cumplan con su deber de diligencia.

Adicionalmente, es importante mencionar que a estas medidas les resulta aplicable lo señalado en el último párrafo del numeral 3.6. de la presente resolución, según el cual, la implementación de medidas que aseguren la no repetición de la conducta infractora no pueden calificarse como un atenuante de responsabilidad.

Finalmente, este colegiado estima pertinente anotar que, incluso si las capacitaciones a las que alude WINET estuviesen siendo brindadas desde el ejercicio 2022, lo cierto es que no han evitado que sucedan incumplimientos en el segundo trimestre del ejercicio 2023 y que se revisan en el presente PAS.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



- 4.2.8. Acerca de la aplicación de la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria y la reversión de los efectos que constituyeron la infracción, antes del inicio del PAS:

Estos aspectos ya fueron tratados en el numeral 3.5. del presente documento, por lo que corresponde remitirnos a lo expresado en dicho punto.

- 4.2.9. El reconocimiento de responsabilidad expreso y por escrito realizado por los incumplimientos imputados:

En lo que respecta a este punto, este Tribunal manifiesta que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 257.2. del artículo 257 del TUO de la LPAG, constituye un atenuante de responsabilidad el que, iniciado un procedimiento sancionador, el infractor reconozca su responsabilidad de manera expresa y por escrito.

Lo señalado exige que dicho reconocimiento deba formularse de manera clara y precisa sobre la totalidad de incumplimientos que se imputan y no solo sobre algunos de estos, como acontece en este caso, en el que el referido reconocimiento se realizó solo respecto de catorce (14) resoluciones y no sobre la totalidad de los incumplimientos imputados - exponiendo además argumentos para justificar su conducta en la intención de desvirtuar su responsabilidad respecto de los casos no reconocidos-.

Así, el reconocimiento parcial de responsabilidad formulado en este caso por WINET no puede ser aceptado como un atenuante de responsabilidad<sup>29</sup>, como solicita dicha empresa apelante.

- 4.2.10. La escasa participación de la empresa en la resolución de reclamos:

Al respecto, debe indicarse que este argumento no resulta atendible. El presente PAS no se refiere a los reclamos formulados por los usuarios<sup>30</sup> o al porcentaje de reclamos con que WINET participa en el universo de las reclamaciones formuladas contra las empresas operadoras, sino que trata de los pronunciamientos del regulador que son incumplidos por la empresa operadora, afectando negativa y directamente en la función de solución de reclamos del OSIPTEL, como se describe en el numeral 3.1. de este documento.

De acuerdo con lo expuesto, no resultan atendibles los aspectos señalados por la empresa operadora, correspondiendo desestimar lo argumentado sobre el particular.

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;

<sup>29</sup> La reducción de la sanción, que se sustenta en un reconocimiento de responsabilidad, tiene como base en el ahorro de recursos que ello produce en la Administración, lo que no se verifica en el presente caso con un reconocimiento parcial de la infracción.

<sup>30</sup> Esas son materias que ha sido abordadas en cada una de las resoluciones incumplidas.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



## SE RESUELVE:

**Artículo 1.-** Declarar **INFUNDADO** el Recurso de Apelación interpuesto por la empresa WI-NET TELECOM S.A.C. contra la Resolución N° 00055-2024-TRASU/PAS/OSIPTEL y, en consecuencia, **CONFIRMAR** todos sus extremos; de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**Artículo 2.-** Notificar la presente Resolución a la empresa WI-NET TELECOM S.A.C.

**Artículo 3.-** Disponer la publicación de la presente Resolución y de la Resolución N° 00055-2024-TRASU/PAS/OSIPTEL en el portal web institucional: [www.osiptel.gob.pe](http://www.osiptel.gob.pe).

**Artículo 4.-** 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° 024-2024 del 23 de octubre de 2024.

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

