



RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES

EXPEDIENTE	00056-2024-GG-DFI/PAS
MATERIA	Recurso de apelación interpuesto por la empresa ENTEL PERÚ S.A. contra la Resolución N° 00062-2025-GG/OSIPTEL
ADMINISTRADO	ENTEL PERÚ S.A.

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

VISTOS:

- (i) El Expediente N° 00056-2024-GG-DFI/PAS, y;
- (ii) El recurso de apelación presentado el 20 de marzo de 2025 por la empresa ENTEL PERÚ S.A. (en adelante, ENTEL), contra la Resolución N° 00062-2025-GG/OSIPTEL emitida por la Gerencia General.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Carta N° 01569-DFI/2024 (en adelante, la Carta de Inicio), notificada el 17 de junio de 2024, la Dirección de Fiscalización e Instrucción (en adelante, la DFI) comunicó a ENTEL el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS), por la presunta comisión de las infracciones tipificadas en el artículo 25¹ del Reglamento General de Infracciones y Sanciones² (en adelante, RGIS), calificadas como graves, por cuanto habría incumplido con las disposiciones establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo 6³ de la Resolución N° 00256-2021-GG/OSIPTEL (en adelante, la Medida Correctiva), referidas a las devoluciones que se debieron efectuar a

¹ Artículo 25.- Incumplimiento de las medidas correctivas
El incumplimiento de lo dispuesto en una medida correctiva dictada por el OSIPTEL constituye infracción muy grave, salvo que en la misma se establezca una calificación menor. Ante dicho incumplimiento corresponderá iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionador.

² Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias.

³ Artículo 6°.- IMPONER una MEDIDA CORRECTIVA a la empresa ENTEL PERÚ S.A., en los siguientes términos:

1) Primer semestre del año 2019:

- Devolver dentro del plazo de dos (2) meses, contados desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución, los montos que correspondan a las 14 601 líneas desactivadas, y 149 636 líneas pendientes de devolución, cuyo detalle se adjunta en el "Anexo Devoluciones" de la presente Resolución.

2) Segundo semestre del año 2019:

- Devolver dentro del plazo de dos (2) meses, contados desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución, los montos que correspondan a las 11 684 líneas desactivadas, y 14 035 líneas pendientes de devolución, cuyo detalle se adjunta en el "Anexo Devoluciones" de la presente Resolución.

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

sus abonados y ex abonados, correspondientes al primer y segundo semestre del ejercicio 2019.

En la aludida comunicación, se indicó a la empresa operadora que se le otorgaba un plazo de cinco (5) días hábiles, para que pudiera formular los descargos que estimara convenientes.

Cabe indicar que con la Carta de Inicio se notificó también el Informe N° 00129-DFI/SDF/2024 (en adelante, el Informe de Supervisión).

- 1.2. ENTEL, mediante Carta N° CGR-1888-2024-AER recibida el 24 de junio de 2024, solicitó una ampliación de plazo de quince (15) días hábiles, adicionales al plazo inicialmente otorgado para la presentación de sus descargos, pedido que se atendió mediante Carta N° 01670-DFI/2024, notificada el 25 de junio de 2024, otorgándole una ampliación de diez (10) días hábiles, adicionales al plazo originalmente otorgado.
- 1.3. A través de Carta N° EGR-173-2024-AER, recibida el 8 de julio de 2024, ENTEL presentó sus descargos.
- 1.4. Con fecha 2 de octubre de 2024, la DFI remitió a la Gerencia General el Informe N° 00194-DFI/2024 (en adelante, el Informe Final de Instrucción).
- 1.5. A través de la Carta N° C.00769-GG/2024, notificada el 15 de octubre de 2024, la Gerencia General remitió a ENTEL el Informe Final de Instrucción, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles a efectos de que formule los descargos que considere pertinentes.
- 1.6. Mediante Escrito N° EGR-251-2024-AER, recibido el 22 de octubre de 2024, ENTEL presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.
- 1.7. El 18 de noviembre de 2024, se notificó a ENTEL la Resolución N° 00410-2024-GG/OSIPTEL (en adelante, la RESOLUCIÓN 410), documento por medio del cual la Gerencia General sancionó a la empresa operadora con:
 - Una (1) multa de 150 UIT, por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 25 del RGIS, por cuanto incumplió con efectuar las devoluciones dispuestas en el numeral 1 del artículo 6 de la Medida Correctiva, correspondientes al primer semestre del ejercicio 2019.
 - Una (1) multa de 150 UIT, por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 25 del RGIS, por cuanto incumplió con efectuar las devoluciones dispuestas en el numeral 2 del artículo 6 de la Medida Correctiva, correspondientes al segundo semestre del ejercicio 2019.
- 1.8. A través de Escrito N° EGR-299-2024-AER presentado el 21 de diciembre de 2024, ENTEL interpuso recurso de reconsideración contra la RESOLUCIÓN 410.
- 1.9. Mediante Memorando N° 00316-GG/2024, de fecha 26 de diciembre de 2024, la Gerencia General solicitó a la DFI evaluar los argumentos y documentación presentados por ENTEL por medio del Escrito N° EGR-299-2024-AER.

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

- 1.10. Con fecha 28 de enero de 2025, la DFI remitió a la Gerencia General el Memorando N° 00084-DFI/2025 (en adelante, MEMORANDO 084), a través del cual analizó la documentación presentada por ENTEL mediante el Escrito N° EGR-299-2024-AER.
- 1.11. Con fecha 27 de febrero de 2025, se notificó a ENTEL la Resolución N° 00062-2025-GG/OSIPTEL (en adelante, la RESOLUCIÓN 062), documento a través del cual se declaró infundado el recurso de reconsideración formulado por la empresa operadora.
- 1.12. El 20 de marzo de 2025, mediante Escrito N° EGR-164-2025-AER, ENTEL interpuso recurso de apelación contra la RESOLUCIÓN 062, adjuntando a tal efecto un (1) nuevo documento en calidad de medio de prueba (en adelante, el Anexo A).
- 1.13. Mediante Memorando N° 00005-2025-STTA/OSIPTEL de fecha 27 de marzo de 2025, la Secretaría Técnica del Tribunal de Apelaciones solicitó a la DFI se pronuncie respecto del Anexo A, lo cual se atendió a través de Memorando N° 00040-2025-DFI-SDF/OSIPTEL de fecha 24 de abril de 2025.

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>

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 General⁴ (en adelante, el 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

Respecto de los argumentos de ENTEL por los cuales solicita la nulidad de la RESOLUCIÓN 062 y, en consecuencia, el archivamiento del procedimiento o, en su defecto, la reducción de la sanción impuesta, corresponde manifestar lo siguiente:

3.1. Del análisis del medio probatorio presentado por ENTEL

Amparándose en el principio de verdad material, ENTEL solicita que la Administración valore el Anexo A, presentado con su recurso de apelación, mediante el cual acreditaría el reintento de envío de SMS a sus ex abonados - informando a estos que contaban con un importe pendiente de devolución a su favor-, accionar en el que, según manifiesta, habría tenido éxito, tanto en su recepción como en la toma de su conocimiento, en sesentainueve (69) casos.

En virtud del aludido medio de prueba, la empresa operadora solicita se tengan en cuenta tales esfuerzos, declarando fundado su recurso de impugnación y se disponga el archivo del presente PAS.

Este Tribunal advierte que lo requerido por la empresa operadora, en este extremo, refiere al análisis del medio probatorio presentado como anexo de su escrito de fecha 20 de marzo de 2025 y que la Administración no ha tenido

⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 00004-2019-JUS.



antes a su disposición, consistente en un archivo Excel, en el cual constaría el registro de las acciones descritas anteriormente.

Al respecto, del análisis efectuado por la DFI al mencionado medio de prueba, comunicado con el Memorando N° 00040-2025-DFI-SDF/OSIPTEL, se verifica lo siguiente:

- El Anexo A corresponde a un archivo Excel, en el que se registran correos electrónicos remitidos con la finalidad de informar a los abonados, con líneas desactivadas, que tienen una devolución pendiente a su disposición.
- Los referidos correos electrónicos fueron enviados el 13 de diciembre de 2024, vale decir, con un retraso de 1178 días, en relación al plazo establecido para que se realicen las devoluciones⁵.
- Del total de los registros presentados (1023), solo 376 registros corresponden a líneas desactivadas consideradas en la RESOLUCIÓN 062.
- Se observa que no se enviaron correos electrónicos a todos los ex abonados aludidos en la Medida Correctiva, en ese sentido, no se remitieron correos respecto de 7395 (95%) líneas desactivadas en el primer semestre del 2019 (95%), ni en relación a 5966 (96,7%) líneas desactivadas en el segundo semestre de dicho ejercicio, por lo que se mantienen las imputaciones sobre el particular.

Así pues, a partir de la revisión del Anexo A, se verifica que las acciones desarrolladas por ENTEL no han modificado el nivel de cumplimiento de las devoluciones establecidas, ni que hayan sido desarrolladas respecto de todas las líneas inactivas a las que corresponden las devoluciones, como se describe en el siguiente cuadro:

CUADRO 01: RESULTADOS DE ANÁLISIS DEL ANEXO A

PERÍODO	NÚMERO DE LÍNEAS RESPECTO DE LAS QUE SE INCUMPLIÓ LA MEDIDA CORRECTIVA, A LA FECHA DE EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN 062		LÍNEAS RESPECTO A LAS CUALES SE REMITIERON CORREOS, SEGÚN SE INDICA EN ANEXO A		ÉXITO DE CORREOS ENVIADOS ⁶	
			SI REMITIÓ	NO REMITIÓ	SI	NO
Primer semestre de 2019	Devuelto después de MC	12 365				
	Devolución pendiente ⁷ - líneas activas	25 759				
	Devolución pendiente – líneas inactivas	7782	387 (5 %)	7385 (95 %)	219	168
	Total	45 906				
Segundo semestre de 2019	Devuelto después de MC	3961				
	Devolución pendiente ⁸ líneas activas	2262				
	Devolución pendiente –	6171	205	5966	114	91

⁵ Este plazo venció el 22 de septiembre de 2021.

⁶ Aquellos que llegaron a su destino.

⁷ Incluye devoluciones parciales.

⁸ Incluye devoluciones parciales.

	líneas inactivas		(3.3 %)	(96,7 %)		
	Total	12 394				

Como puede apreciarse, ENTEL ha presentado documentación que acredita la remisión extemporánea de correos electrónicos, a parte de sus ex abonados con derecho a devolución. Sin embargo, ello no ha derivado en la realización efectiva de alguna devolución pendiente, manteniéndose la misma cantidad de incumplimientos establecidos a la emisión de las resoluciones emitidas por la primera instancia. En consecuencia, no se desvirtúa la configuración de las infracciones, ni la responsabilidad de la empresa operadora, no pudiendo servir tampoco de atenuantes o eximentes de las infracciones imputadas, o ser valoradas en el marco del principio de razonabilidad, como se indicará líneas más adelante.

Por el contrario, debe considerarse que la empresa operadora, en este caso, ha demostrado una persistente falta de diligencia, dado que, a pesar del tiempo transcurrido (más de tres años y medio) y una vez ya establecidas las sanciones, no ha logrado devolver a sus ex abonados los importes a su favor, ni comunicar a estos su derecho a realizar dicho cobro.

En ese sentido, esta instancia determina que corresponde desvirtuar lo argumentado por la empresa operadora.

3.2. De la vulneración del principio de culpabilidad

ENTEL señala que no es posible hacer la devolución de la totalidad de los casos que se le imputan, dado que muchos están relacionados con líneas desactivadas, en las que no resulta posible la devolución sin el apersonamiento de los ex abonados para realizar el cobro de los importes que les corresponden.

En tal sentido, entiende ENTEL que los casos relacionados con líneas desactivadas escapan de su control, por lo que su obligación únicamente sería poner en conocimiento de los ex abonados el saldo a su favor y no exigírsele una devolución efectiva, pues lo contrario vulneraría el principio de culpabilidad.

Respecto a lo señalado por la empresa operadora, este Tribunal considera que, de conformidad con lo establecido por el artículo 45⁹ del Texto Único Ordenado

⁹ Artículo 45.- Interrupción del servicio por causas no atribuibles al abonado

(...)

(i) Cuando la tarifa o renta fija correspondiente haya sido pagada en forma adelantada, la empresa operadora deberá devolver o compensar al abonado la parte proporcional al tiempo de interrupción del servicio, incluyendo el respectivo interés. En todos los casos, la devolución o compensación al abonado de las sumas que correspondan por dichos conceptos se realizará en la misma moneda en que se facturó el servicio, encontrándose la empresa operadora impedida de realizar dicha devolución o compensación a través de una forma de pago distinta. (...)

(...)

La devolución o compensación se realizará conforme a los plazos establecidos en el artículo 40.

(...)

Una vez restituido el servicio, la empresa operadora deberá permitir que el abonado o usuario pueda continuar utilizando el saldo del crédito que le corresponda, inclusive durante el ciclo de facturación inmediato posterior, cuando dicho saldo no ha podido ser consumido en el ciclo de facturación regular debido a la interrupción del servicio. Esta regla será aplicable tanto para los



de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones¹⁰ (TUO de las Condiciones de Uso), cuando se presenten interrupciones del servicio debido a causas no atribuibles al abonado o usuario, constituye obligación de las empresas operadoras: (i) comunicar a sus abonados y ex abonados los montos que se les devolverá por dicho concepto y (ii) efectuar dichas devoluciones, dentro del plazo legal establecido por el TUO de las Condiciones de Uso.

A tal efecto, debe tenerse en cuenta también, que de acuerdo con lo establecido por el artículo 40¹¹ del TUO de las Condiciones de Uso, las empresas operadoras cuentan con dos (2) meses para realizar las devoluciones que se derivan de las interrupciones del servicio, sin hacer distinción la referida norma si las devoluciones deban ser efectuadas respecto de abonados activos o ex abonados, por lo que la desactivación del servicio no puede constituir un argumento válido para no realizar la devolución.

A partir de ello, en el caso de los ex abonados, la baja del servicio por sí misma no debe constituir una imposibilidad para llevar a cabo la devolución, dado que la empresa operadora cuenta -o debería de contar- con información obtenida de los ex abonados al momento de celebrar el contrato con estos, tales como: teléfonos asociados (fijo o móvil alternativo), direcciones domiciliarias (dirección de facturación), entre otros, la que facilita el cumplimiento de la obligación referida.

Ahora bien, de tratarse de un ex abonado que la empresa operadora que no puede ser ubicado, lo que debe estar acreditado, de manera excepcional, se podría valorar que la empresa operadora haya desplegado todos los esfuerzos para poner a disposición de dicho abonado las devoluciones pendientes, a fin de dar cumplimiento a su obligación.

Sin embargo, en el caso bajo análisis, ENTEL no ha acreditado la imposibilidad de ubicar a sus ex abonados con derecho a devolución, ni la realización de acciones destinadas a comunicar a todos sus ex abonados los importes a su favor o, por el contrario, las circunstancias que le habrían impedido desarrollar tales comunicaciones.

En lo que respecta al principio de culpabilidad, corresponde indicar que dicho principio se encuentra recogido en el numeral 10 del artículo 246 del TUO de la LPAG, según el cual, la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, no aceptándose la imposición de sanciones por actos u omisiones que no le sean imputables al supuesto infractor, tal como se advierte a continuación:

servicios cuya tarifa o renta fija se paga de forma adelantada como para los que utilizan sistemas de tarjetas de pago.

(...).

Aprobado por Resolución N° 00138-2012- CD/OSIPTel y modificatorias.

Artículo 40.- Devolución por pagos indebidos o en exceso

(...)

La devolución de las sumas correspondientes a pagos indebidos o en exceso, incluyendo aquella que se realice en cumplimiento de resoluciones emitidas en primera instancia administrativa o por el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU), deberá ser efectuada por la empresa operadora, a más tardar en el recibo correspondiente al segundo ciclo de facturación inmediato posterior, o en caso no sea posible la devolución a través del recibo de servicio, en el plazo de dos (2) meses.

(...)

“Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

10. *Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.*

(...)”

Conforme a lo expuesto, en el marco de la responsabilidad subjetiva, la conducta infractora es sancionable también por culpa, vale decir, el deber de cuidado que se debe mostrar en el cumplimiento de sus obligaciones, el que está relacionado con la diligencia que los administrados deben tener a efectos de no incurrir en posibles incumplimientos, máxime cuando se trata de disposiciones normativas que le resultan exigibles.

En el presente caso, sin embargo, ENTEL no ha demostrado haber actuado con la diligencia debida -entendiendo como tal, la adopción de medidas adecuadas que garanticen una oportuna devolución de importes, particularmente tratándose de la prestación de un servicio público -, ni ha presentado algún medio probatorio que acredite la realización de un suceso que le haya impedido proceder de esa manera.

Por último, en relación a este extremo, corresponde anotar que lo argumentado por ENTEL, específicamente, alude a la no devolución a sus ex abonados de líneas desactivadas, pero de modo alguno se refiere a los incumplimientos por devoluciones no efectuadas en relación a sus líneas aún activas o realizadas fuera de plazo, aspectos sobre los que ENTEL no esboza defensa alguna, pese a encontrarse también dentro del ámbito de la Medida Correctiva.

En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por ENTEL en este extremo.

3.3. Sobre la vulneración al principio de razonabilidad

ENTEL manifiesta que la primera instancia no ha tenido en cuenta los máximos esfuerzos que ha desarrollado para hacer efectivas las devoluciones y simplemente ha realizado una valoración objetiva de los hechos, por lo que entiende que la Administración está usando su potestad sancionadora de manera desproporcionada, lejos de lo establecido por el principio de razonabilidad.

En esa línea, la empresa operadora señala que debe considerarse que reintentó el envío de SMS a los ex abonados de líneas inactivas, así como el flujo establecido para los casos de interrupción -aprobado como parte de sus políticas y acciones de devolución-, mediante los cuales cumplió con enviar comunicaciones, respecto a los importes pendientes de devolución, por los canales que le han sido proporcionados por los abonados al momento de contratar los servicios.

En relación con lo expuesto por la empresa operadora, este Tribunal considera pertinente señalar que el presente PAS se ha iniciado, en razón a que ENTEL ha incumplido con una medida correctiva impuesta en el mes de julio del 2021, para que la empresa operadora haga efectiva la devolución de los importes

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

generados por las interrupciones de servicio, acontecidas durante el ejercicio 2019, en favor de sus entonces abonados.

De tal manera que, para determinar la responsabilidad de la empresa operadora, respecto de las devoluciones no efectuadas o efectuadas indebidamente, resulta necesario verificar y analizar cada uno de los aspectos y/o medios probatorios relacionados con tales inconductas o con los efectos que estas pudieran haber producido, así como las alegaciones y documentos aportados por ENTEL durante el trámite del PAS.

Así pues, este Tribunal considera, a partir de lo señalado en el numeral 3.1 de la presente resolución, que las medidas implementadas e invocadas por la empresa operadora no han influido en la reducción y/o eliminación de los incumplimientos que constituyen las infracciones materia del presente PAS.

Efectivamente, las referidas medidas no constituyen acciones que hayan tenido un efecto sobre las infracciones imputadas o atenuado los efectos de estas, dado que han estado destinadas a remitir correos electrónicos a los ex abonados, pero sin concretar la devolución de un importe en favor de los abonados o ex abonados.

Asimismo, al no haber la empresa operadora remitido los aludidos correos electrónicos, ni al cinco por ciento (5%) de los ex abonados con derecho a devolución, este Tribunal considera que las acciones invocadas por la empresa operadora no pueden ser calificadas de máximos esfuerzos, con mayor razón, si han transcurrido más de cinco (5) años desde que debió haber efectuado las devoluciones y tres (3) años desde que se lo exigió la Medida Correctiva.

Teniendo en cuenta ello, la presentación de documentos por parte de la empresa operadora, dirigidos a demostrar la remisión de correos electrónicos, en los que se informó a parte de sus ex abonados la disposición de importes en su favor, no desvirtúa su responsabilidad administrativa por el incumplimiento de lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 6 de la Medida Correctiva.

Precisamente, lo expuesto fue valorado por la primera instancia en la resolución impugnada. En tal sentido, la no consideración de las referidas medidas por parte de la Gerencia General no responde a una valoración objetiva –como afirma ENTEL-, sino a que no influyen o no muestran relevancia sobre las inconductas de la empresa o los efectos que estas han producido.

Respecto a que la implementación de las medidas por parte de ENTEL acreditarían los máximos esfuerzos realizados sobre el particular -lo cual debe ser considerado en aplicación del principio de razonabilidad-, cabe precisar que tal afirmación no es compartida por este colegiado, dado que según se observa del Cuadro 01 –en el que se analizan los resultados del análisis del medio probatorio presentado-, la remisión de correos electrónicos a los ex abonados solo ha alcanzado al 4.24% de estos, sin hacer mención alguna a las devoluciones que ha debido realizar a los abonados con servicio vigente en la actualidad.

En lo relativo a la implementación de un flujo o procedimiento de devolución, que habría desarrollado la empresa operadora para cumplir con las devoluciones generadas como consecuencia de las interrupciones del servicio, debe señalarse que, al no haberse presentado medio probatorio que acredite

tal implementación y desde cuando ha sido implementado, así como su efectividad, este Tribunal no cuenta con elementos suficientes que le permitan evaluar dicho argumento, por lo que el mismo no puede ser amparado.

Finalmente, debe anotarse que, revisadas las dos (2) resoluciones emitidas por la primera instancia, en ambas se ha realizado el debido análisis de las medidas que la empresa operadora ha llevado a cabo, determinando en ambos casos la no pertinencia o suficiencia de los medios probatorios presentados al respecto, lo cual confirma que se verificaron los hechos en que se sustentan tales decisiones.

En cuanto a la alusión de ENTEL, respecto a la vulneración del principio de razonabilidad, el 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.*

(...)”

Siguiendo lo expuesto en líneas anteriores, se advierte que lo dispuesto por la RESOLUCIÓN 410 resulta proporcional con la finalidad que se pretende alcanzar, esto es, generar un incentivo para que en lo sucesivo ENTEL sea más cautelosa en lo que concierne al cumplimiento de la normatividad que involucra su actividad. Es decir, es mayor el beneficio que se espera produzca la medida adoptada sobre el interés público, respecto al eventual desmedro sufrido por la empresa operadora.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el incumplimiento de una medida correctiva que ordena efectuar devoluciones no es una situación aislada para ENTEL, como se advierte del siguiente cuadro:

**CUADRO 02: INCUMPLIMIENTOS DE LA EMPRESA OPERADORA
SOBRE LA MISMA MATERIA**

EXPEDIENTE	INCUMPLIMIENTO	RESOLUCIONES	SANCION
00108-2019-GG-GSF/PAS	Haber incurrido en la infracción contenida en el artículo 5 de la medida correctiva impuesta mediante Resolución N° 0028-2018-GG/OSIPTEL, por cuanto ha incumplido lo dispuesto en el artículo 3 de la referida resolución.	00235-2020-GG 00309-2020-GG 00021-2021-CD	51 UIT
00021-2020-GG-GSF/PAS	Haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 25 del RGIS y calificada como grave en el artículo 7 de la Resolución N° 00257-2018-GG/OSIPTEL (medida correctiva), por cuanto ha incumplido lo dispuesto en el artículo 5 de la referida resolución.	00041-2021-GG 00207-2021-GG 00205-2021-CD	51 UIT
00040-2019-GG-GSF/PAS	Haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 6 de la Resolución N° 00083-2018-GG/OSIPTEL, que le impuso una medida	00038-2020-GG 00308-2021-GG 00001-2022-CD	51 UIT

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

	correctiva.		
00037-2021-GG-DFI/PAS	Haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 25 del RGIS y calificada como grave en el artículo 7 de la Resolución N° 00261-2019-GG/OSIPTEL, a través de la cual se le impuso una medida correctiva, por cuanto ha incumplido lo dispuesto en el artículo 5 de la mencionada resolución.	00012-2022-GG 00079-2022-GG 00231-2022-CD	22,6 UIT
00007-2021-GG-DFI/PAS	Haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 25 del RGIS y calificada como grave en el artículo 4 de la Resolución N° 00006-2019-GG/OSIPTEL, por cuanto incumplió con lo dispuesto en el artículo 2 de la mencionada resolución.	00395-2021-GG 00468-2021-GG 00061-2023-CD	27,1 UIT
00030-2021-GG-DFI/PAS	Haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 25 del RGIS y calificada como grave en el artículo 6 de la Resolución N° 00091-2019-GG/OSIPTEL, a través de la cual se le impuso una medida correctiva, por cuanto incumplió con lo dispuesto en el artículo 4 de la mencionada resolución.	00011-2022-GG 00117-2022-GG 00223-2023-CD	42,3 UIT

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

Asimismo, es importante señalar que la cuantificación de las multas impuestas, en este caso, se ha realizado de conformidad con lo especificado en la Metodología de Cálculo para la Determinación de Multas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores tramitados ante el OSIPTEL (en adelante, la METODOLOGÍA DE MULTAS)¹², lo cual acredita que se han respetado los parámetros establecidos en las normas para asegurar la proporcionalidad de las sanciones impuestas.

Adicionalmente, en el presente PAS, en el que se evalúa la comisión de las infracciones tipificadas en el artículo 25 del RGIS, se consideró la relevancia de los bienes jurídicos protegidos por la disposición materia de imputación: el cumplimiento de las disposiciones establecidas por el ente regulador, que ordenan devolver a los abonados y ex abonados, de forma oportuna y completa, los importes que les correspondían como efecto de las interrupciones que debieron soportar en sus servicios.

Por consiguiente, resulta claro que, en este caso, el PAS y las multas impuestas son medidas idóneas y necesarias para adecuar la actuación de ENTEL, a fin de que adopte las medidas diligentes que aseguren el cumplimiento de sus obligaciones.

Por lo expuesto, corresponde desestimar lo argumentado por la empresa operadora en el extremo analizado.

3.4. Sobre la supuesta ilegalidad de lo dispuesto por la Medida Correctiva

ENTEL señala que lo dispuesto por la Medida Correctiva, contiene una premisa carente de lógica y que supone la realización de un imposible fáctico y jurídico: que la empresa operadora puede ejercer coacción sobre sus ex abonados, a efectos de obligarlos a cobrar las devoluciones pendientes de entrega, aspecto que determinaría la ilegalidad de la referida Medida Correctiva.

¹²

Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00229-2021-CD/OSIPTEL.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



Sobre el particular, la empresa operadora precisa que no cuenta con un mecanismo de devolución, que no requiera de la participación de los ex abonados, debiendo exigírsele únicamente aquello que está en posición de llevar a cabo, esto es, la realización de sus máximos esfuerzos para poner en conocimiento de los beneficiarios los importes de las devoluciones pendientes.

Con relación a lo expuesto, este Tribunal considera pertinente indicar que, a través de la citada alegación, ENTEL pretende cuestionar lo establecido en la Medida Correctiva, vale decir que, con el aludido argumento, en el fondo se pretende revisar los alcances de la referida medida.

A ese respecto, debe indicarse que la Medida Correctiva fue impuesta a través del respectivo procedimiento tramitado en el Expediente N° 00038-2020-GG-DI/PAS, en el cual se expidió la Resolución N° 00256-2021-GG/OSIPTEL, confirmada a través de la Resolución 00198-2021-CD/OSIPTEL, emitida por el Consejo Directivo el 25 de octubre de 2021, teniendo por ello la condición de firme, al dar el referido colegiado por agotada la vía administrativa¹³, de conformidad con el artículo 228 del TUO de la LPAG¹⁴.

En ese sentido, cualquier aspecto que refiera al cuestionamiento o impugnación de la Medida Correctiva, deberá ser ventilado en sede judicial, motivo por el que, no cabe que en el presente procedimiento sancionador – cuya única finalidad es verificar su correcto cumplimiento- se cuestionen los alcances de dicha medida¹⁵.

En cuanto a que la empresa operadora no cuenta con un mecanismo de devolución que no requiera de la participación de los ex abonados, cabe señalar que, en caso de imposibilidad de cumplimiento de sus obligaciones, no resulta válido únicamente argumentar que no se cuente con los medios para hacerlo, dado que en ese supuesto corresponderá presentar los respectivos medios probatorios para acreditar que agotó todos los esfuerzos y medidas para llevarlas a cabo, lo cual, a consideración de este Tribunal, no ha acontecido a lo largo del presente PAS.

Finalmente, debe anotarse que lo dispuesto por la Medida Correctiva refiere al hecho de que se proceda con la devolución de los montos que correspondan, pero sin establecer una forma específica para realizar tales devoluciones - aspecto que debe ser definido por la propia empresa operadora-, por lo que no puede afirmarse que la Medida Correctiva considere la aplicación de algún tipo de ejercicio de coacción sobre los ex abonados, como indica ENTEL.

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 00198-2021-CD/OSIPTEL
Artículo 3°. - Declarar que la presente Resolución agota la vía administrativa, no procediendo ningún recurso en esta vía.

¹⁴ TUO de la LPAG
Artículo 228.- Agotamiento de la vía administrativa
228.1. Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.
(...).

¹⁵ Este Tribunal se ha pronunciado con el mismo criterio en las Resoluciones N° 00017-2024-TA/OSIPTEL y N° 00022-2024-TA/OSIPTEL, las cuales están disponibles en:
<https://www.osiptel.gob.pe/n-017-2024-ta-osiptel/> y
<https://www.osiptel.gob.pe/media/g4hb2sziu/resol022-2024-ta.pdf>



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



Por lo expuesto, corresponde desestimar lo argumentado por la empresa operadora en el extremo analizado.

3.5. Respecto del no ofrecimiento, por parte de la Administración, de una debida motivación

ENTEL cuestiona la RESOLUCIÓN 062 señalando que en ella no se advierte una valoración de sus argumentos, limitándose la Administración a realizar un examen superficial de los mismos, sin llevar a cabo un análisis detallado de los hechos, circunscribiéndose a señalar que la documentación presentada no resultaba pertinente para sustentar lo alegado por la empresa operadora.

Asimismo, la empresa operadora señala que las resoluciones emitidas por la primera instancia no ofrecen un sustento legal sobre la aplicación del parámetro FACOM en el cálculo de las multas impuestas, el cual además no estaría reconocido por la METODOLOGÍA DE MULTAS.

Sobre el particular, este Tribunal debe señalar que entre las garantías comprendidas por el principio del debido procedimiento (numeral 1.2. del artículo IV del TUO de la LPAG), se encuentra el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

Por su parte, el artículo 3 del TUO de la LPAG¹⁶ dispone que el acto administrativo debe ostentar, entre otros requisitos de validez, el de la motivación, la cual 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 las anteriores, justifican el acto adoptado. Se establece, además, que no se admite como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

En relación a lo señalado por ENTEL, debe precisarse que, de conformidad con las disposiciones antes mencionadas, la motivación que deben presentar los actos administrativos, para efectos de su validez, debe estar referida a los hechos probados relevantes del caso específico, a las razones jurídicas y normativas que justifican el acto adoptado y a la atención de los argumentos que en el procedimiento hayan expuesto los administrados sobre el particular.

Respecto a lo expresado por ENTEL, debe señalarse que conforme a lo establecido en el artículo 221 del TUO de la LPAG, el escrito del recurso de impugnación deberá cumplir con los requisitos previstos en el artículo 124 de dicho cuerpo normativo, siendo uno de ellos la expresión concreta de lo que se pide, acompañado de la debida fundamentación.

Por tanto, ENTEL ha debido especificar en su impugnación el sentido y los fundamentos en que sustenta su recurso, señalando de forma clara y precisa

¹⁶

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...).

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



los aspectos que son materia de cuestionamiento, lo que no se cumple al no haber precisado cuáles son los argumentos y en qué sentido no habrían sido absueltos o analizados.

No obstante lo señalado, debe indicarse que la empresa apelante, a través de los escritos que se señalan a continuación, desarrollo sus argumentos de defensa en el presente procedimiento:

- Cartas N° EGR-173-2024-AER y N° EGR-251-2024-AER, presentó sus descargos a la imputación de cargos y al Informe Final de Instrucción, los cuales se analizan debidamente en el acápite II de la RESOLUCIÓN 410.
- Escrito N° EGR-299-2024-AER, formuló recurso de reconsideración contra la RESOLUCIÓN 410, invocando haber efectuado las devoluciones a la totalidad de las líneas activas y realizado acciones para que sus ex abonados verifiquen si cuentan con alguna devolución pendiente, aspectos de los que se da cuenta en el acápite IV de la RESOLUCIÓN 062, documento en el que se deja constancia que la Administración está imposibilitada de emitir pronunciamiento respecto de aquellos argumentos que no se sustentan en una nueva prueba.

En tal sentido, es preciso resaltar que, el hecho que ENTEL no se encuentre de acuerdo con la motivación efectuada por la Gerencia General, no significa que la misma sea insuficiente, no idónea, aparente o que haya aplicado un criterio ilegal para analizar la documentación ofrecida como prueba; debido a ello, se concluye que no ha existido vulneración a las garantías procedimentales del administrado durante el trámite de sus recursos.

En cuanto al cuestionamiento del factor de actualización de medidas correctivas (FACOM), ENTEL señala que la primera instancia estaría aplicando indebidamente un parámetro no contenido en la METODOLOGÍA DE MULTAS, por lo que desconoce los motivos de tal aplicación, vulnerándose con ello el principio de legalidad y su derecho de defensa.

De los argumentos planteados por la empresa operadora, este Tribunal observa que ENTEL cuestiona la aplicación del parámetro FACOM, considerado en el cálculo de las multas impuestas mediante RESOLUCIÓN 410, sustentando su argumento en que ello no está previsto en la METODOLOGÍA DE MULTAS.

Sobre el particular, cabe indicar que la METODOLOGÍA DE MULTAS establece las fórmulas y parámetros para la determinación de multas, atenuantes y agravantes en los procedimientos sancionadores tramitados ante el OSIPTEL. Siendo así, conforme al numeral 2.3. de la referida disposición, las conductas infractoras que no estén consideradas específicamente en dicha METODOLOGÍA DE MULTAS, se estimarán mediante el enfoque de fórmula general, pudiendo emplear, entre otros parámetros, aquellos que hayan sido establecidos por el OSIPTEL.

Acorde con dicha disposición, considerando que el incumplimiento de medidas correctivas no cuenta con una fórmula específica en la METODOLOGÍA, corresponde que el OSIPTEL aplique la fórmula general, encontrándose plenamente facultado para el empleo de los parámetros o combinación de parámetros que estime pertinente en el caso en concreto, de acuerdo con el



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



análisis técnico que se efectúe de los incumplimientos detectados. Sobre ello, cabe señalar que dicho razonamiento ha sido acogido por este Colegiado en pronunciamientos previos, tales como las Resoluciones N° 00022-2024-TA/OSIPTEL¹⁷, N° 00060-2024-TA/OSIPTEL¹⁸ y N° 00072-2024-TA/OSIPTEL¹⁹.

En el caso en particular, conforme a lo expuesto en la propia RESOLUCIÓN 410, la aplicación del FACOM tiene como finalidad establecer una sanción monetaria final que sea disuasiva para el administrado, en términos de haber cometido la infracción base que dio lugar a la imposición de la medida correctiva y el hecho de haber desacatado la propia medida correctiva en sí. Conforme a ello, este Tribunal coincide con la primera instancia y considera que la inclusión del FACOM dentro del beneficio ilícito responde a un enfoque disuasivo establecido en la METODOLOGÍA DE MULTAS²⁰, por lo que el cuestionamiento referido a su relación con los componentes en la fórmula general queda desvirtuado, en tanto dicho factor refleja el incremento del beneficio ilícito como consecuencia de que la empresa no ha acatado la medida correctiva, evidenciando que la orden del regulador y el PAS no lograron desincentivar la conducta infractora.

En tal sentido, se concluye que el uso del parámetro FACOM en la fórmula para el cálculo de las multas impuestas, en el presente PAS, tiene sustento técnico y jurídico en la METODOLOGÍA DE MULTAS, no constituyendo ningún factor agravante o un supuesto contrario al ordenamiento jurídico, que transgreda el principio de legalidad o el debido procedimiento.

Por otra parte, corresponde indicar que en el numeral 1 del acápite IIII de la RESOLUCIÓN 410, la primera instancia sí da cuenta de las razones del empleo del referido parámetro.

De este modo, lo expuesto ratifica que la primera instancia ha motivado adecuadamente el sentido de su decisión, no verificándose el defecto al que alude la empresa operadora, por lo que corresponde concluir que no se ha vulnerado el deber de motivación, ni del derecho al debido procedimiento de ENTEL.

Por lo tanto, corresponde desestimar lo alegado por la empresa operadora en este extremo.

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;

¹⁷ Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/n-022-2024-ta-osiptel/>

¹⁸ Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/n-060-2024-ta-osiptel/>

¹⁹ Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/n-072-2024-ta-osiptel/>

²⁰ Metodología de Cálculo para la determinación de multas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores tramitados ante el OSIPTEL

4.3. Análisis económico de sanciones

(...) corresponde considerar como regla general que la cuantificación de sanciones que imponga el OSIPTEL se sustente en un enfoque disuasivo, en virtud del cual el cálculo de la multa tomará en cuenta el beneficio privado ilícito obtenido por el infractor; de modo que, al no obtener ningún beneficio neto como consecuencia de su actividad infractora, el potencial infractor elegirá ex ante no trasgredir la ley". (Pág. 23)



SE RESUELVE:

Artículo 1.- DESESTIMAR la solicitud de nulidad formulada por ENTEL PERÚ S.A.

Artículo 2.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por ENTEL PERÚ S.A. contra la Resolución N° 00062-2025-GG/OSIPTEL y, en consecuencia, CONFIRMAR todos sus extremos, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3.- Notificar la presente resolución a la empresa ENTEL PERÚ S.A., conjuntamente con la memoranda N° 00005-2025-STTA/OSIPTEL y N° 00040-2025-DFI-SDF/OSIPTEL.

Artículo 4.- Disponer la publicación de la presente resolución y de las Resoluciones N° 00410-2024-GG/OSIPTEL y N° 00062-2025-GG/OSIPTEL en el portal web institucional: www.osiptel.gob.pe.

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° 054-2025 del 21 de mayo de 2025.

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