



RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES

EXPEDIENTE N°	00067-2024-GG-DFI/PAS
MATERIA	Recurso de apelación interpuesto contra la Resolución de Gerencia General N° 000092-2025-GG/OSIPTEL
ADMINISTRADO	TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

VISTOS:

- (i) El Expediente N° 00067-2024-GG-DFI/PAS, y;
- (ii) El recurso de apelación presentado por la empresa Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, TELEFÓNICA) contra la resolución N° 000092-2025-GG/OSIPTEL (en adelante, RESOLUCIÓN 92).

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 1 de abril de 2024, la Dirección de Fiscalización e Instrucción (en adelante, DFI) notificó la resolución N°00180-2024-DFI/OSIPTEL (en adelante, RESOLUCIÓN 180 o medida cautelar), mediante la cual impuso una medida cautelar a TELEFÓNICA, conforme a lo siguiente:

*"(...) **SE RESUELVE:***

Artículo Primero. - IMPONER una Medida Cautelar a **TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** y, en consecuencia, en atención a los fundamentos expuestos en la presente resolución, **ORDENAR** que la empresa operadora proceda con lo siguiente:

A. En el plazo máximo de cinco (5) días hábiles computados a partir del día hábil siguiente de notificada la presente Resolución proceda con:

i. Ejecutar el cese definitivo de la contratación de su servicio público móvil en canales de contratación no previstos en el segundo párrafo del numeral 2.8 del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, es decir, en puntos de venta ubicados en la vía pública y/o de manera ambulatoria.

ii. Informar y remitir al OSIPTEL las acreditaciones de las acciones que hayan ejecutado con relación a los vendedores responsables de la contratación y activación de manera ambulatoria de las líneas móviles que se encuentran descritas en las tablas N° 3 y N° 6 del Informe de Supervisión, tales como:

** Registro en formato en Excel de vendedores bloqueados, con el siguiente detalle: Nombre, tipo de documento de identidad, N° de*



documento de identidad, código de vendedor asignado, fecha del bloqueo y la(s) línea(s) que estuvo vinculado.

* Documentación que acredite el bloqueo del código de vendedor y el documento legal de identidad, tales como captura del sistema de enrolamiento de vendedores, base de datos, entre otros (...)

B. En el plazo máximo de quince días (15) días hábiles computados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución, proceda con:

i. Remitir a todos sus abonados móviles activos, sin importar la modalidad de servicio, al menos dos (2) mensajes de texto (SMS) en distintos días, con el siguiente texto: "MOVISTAR te recuerda que se encuentra prohibida la compra de chips móviles en la calle. Acude a nuestros lugares autorizados. (Agregar enlace donde se encuentra los lugares autorizados).

Asimismo, es de recordar que conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la ley N°27336, su representada se encuentra obligada a conservar la información de los logs del envío de mensajes de texto debiendo contener la fecha y hora del envío, el contenido del mensaje y los números destinatarios de cada mensaje de texto(...)."

2. El 12 de junio de 2024, la DFI emitió el informe N° 00136-DFI/SDF/2024 (en adelante, informe de fiscalización), en el marco del expediente N° 00051-2024-DFI (en adelante, expediente de fiscalización), donde expuso los resultados de la verificación del cumplimiento de las disposiciones establecidas en la medida cautelar por parte de TELEFÓNICA.
3. El 19 de junio de 2024, la DFI, con carta N° C.01618-DFI/2024 informó a TELEFÓNICA sobre el inicio del presente PAS, concediéndole un plazo de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos. En específico, se imputó a TELEFÓNICA la comisión de las siguientes infracciones:

CONDUCTA IMPUTADA	NORMA INCUMPLIDA	NORMA QUE TIPIFICA LA INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN
TELEFÓNICA no habría cesado la contratación de servicios públicos móviles en canales de contratación no previstos en el segundo párrafo del numeral 2.8 del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, entre el 11 de abril y el 24 de mayo de 2024. (en adelante, INFRACCIÓN 1)	Numeral i) del literal A del Artículo Primero de la Medida Cautelar.	Artículo 28 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones (en adelante, RGIS) ¹	Muy Grave
TELEFÓNICA no habría cumplido con informar ni remitir las acreditaciones de las acciones que ha ejecutado dentro del plazo establecido, con relación al vendedor responsable de la contratación y activación de la línea 95XXXXX04.	Numeral ii) del literal A del Artículo Primero de la Medida Cautelar.		Leve
TELEFÓNICA no habría remitido a 8 014 920 abonados móviles activos (sin importar la modalidad del servicio contratado), al menos 2 mensajes de texto (SMS) en distintos días (en adelante,	Numeral i) del literal B de la Medida Cautelar.		Leve

¹ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL.



CONDUCTA IMPUTADA	NORMA INCUMPLIDA	NORMA QUE TIPIFICA LA INFRACCIÓN	CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN
INFRACCIÓN 2) TELEFÓNICA habría entregado información inexacta al OSIPTEL, a través de las Cartas N° TDP-0295-AG-GER-24 y N° TDP-0442-AG-GER-24, respecto al personal del distribuidor que intervino en la contratación de 12 líneas móviles (en adelante, INFRACCIÓN 3)	Artículo 9 del RGIS	Artículo 9 del RGIS	Grave

4. Con fecha 27 de junio de 2024, mediante el escrito N°TDP-2536-AG-ADR-24, TELEFÓNICA solicitó una ampliación de veinte (20) días hábiles para presentar sus descargos.
5. El 5 de julio de 2024, mediante carta N° C.01762-DFI/2024, la DFI denegó la ampliación de plazo solicitada.
6. El 1 de agosto de 2024, TELEFÓNICA, mediante el escrito N°TPD-3049-AG-ADR-24, presentó sus descargos.
7. El 25 de octubre de 2024, la DFI remitió a la Gerencia General el informe N° 00216-DFI/2024 (en adelante, informe final de instrucción), el cual fue puesto en conocimiento de TELEFÓNICA por medio de la carta N° C.00837-GG/2024, notificado el 19 de noviembre de 2024, a fin de que formule sus descargos.
8. El 10 de diciembre de 2024, con el escrito N°TPD-4555-AG-ADR-24, TELEFÓNICA presentó sus descargos al informe final de instrucción.
9. El 17 de marzo de 2025, se notificó la RESOLUCIÓN 92, conforme a lo siguiente:

“SE RESUELVE:

Artículo 1°.- ARCHIVAR el procedimiento administrativo sancionador iniciado a la empresa **TELEFÓNICA DEL PERÚ SAA.** por la comisión de una infracción calificada como **LEVE** y tipificada en el artículo 28° del Reglamento General de Infracciones y Sanciones, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias, por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral ii) del literal A del Artículo Primero de la Resolución N° 00180-2024-DFI/OSIPTEL y su modificatoria; de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- SANCIONAR a la empresa **TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** con una multa de **1000 UIT** por la comisión de una infracción calificada por el OSIPTEL como **MUY GRAVE** y tipificada en el artículo 28° del Reglamento General de Infracciones y Sanciones, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias, por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral i) del literal A del Artículo Primero de la Resolución N° 00180-2024-DFI/OSIPTEL y su modificatoria; de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°.- SANCIONAR a la empresa **TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** con una multa de **33.5 UIT** por la comisión de una infracción calificada por el OSIPTEL como **LEVE** y tipificada en el artículo 28° del Reglamento General de Infracciones



y Sanciones, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias, por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral i) del literal B del Artículo Primero de la Resolución N° 00180-2024-DFI/OSIPTEL y su modificatoria; de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 4°.- SANCIONAR a la empresa **TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.** con una multa de **134 UIT** por la comisión de una infracción calificada por el OSIPTEL como **GRAVE** y tipificada en el artículo 9° del Reglamento General de Infracciones y Sanciones, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias, toda vez que, entregó información inexacta al OSIPTEL, a través de las cartas N° TDP-0295-AG-GER-24 y N° TDP-0442-AG-GER-24, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución (...)."

10. El 8 de abril de 2025, TELEFÓNICA interpuso recurso de apelación, solicitando el uso de la palabra ante el Tribunal de Apelaciones.
11. El 21 de abril de 2025, se notificó la carta N°000013-2025-STTA/OSIPTEL, mediante la cual se otorgó el uso de la palabra a TELEFÓNICA para el día 7 de mayo de 2025.
12. El 6 de mayo de 2025, TELEFÓNICA presentó un escrito de ampliación del recurso de apelación, solicitando, a su vez, el uso de la palabra ante el Tribunal de Apelaciones. Considerando que a través de la carta N°000013-2025-STTA/OSIPTEL se concedió el uso de la palabra a TELEFÓNICA ante el Tribunal de Apelaciones, se considera atendida dicha solicitud de informe oral.
13. El 7 de mayo de 2025, se concedió el uso de la palabra a TELEFÓNICA, realizándose el informe oral ante el Tribunal de Apelaciones.
14. El 8 de mayo de 2025, TELEFÓNICA remitió un segundo escrito de ampliación de su recurso de apelación.
15. El 14 de mayo de 2025, la Secretaría Técnica del Tribunal de Apelaciones remitió el memorando N°00018-2025-STTA/OSIPTEL, mediante el cual solicitó a la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia (en adelante, DPRC), opinión técnica sobre los argumentos expuestos por TELEFÓNICA en sus escritos de ampliación del recurso de apelación.
16. El 23 de mayo de 2025, la DPRC remitió la opinión técnica solicitada, a través del memorando N°000186-2025-DPRC/OSIPTEL.

II. VERIFICACIÓN DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA

17. 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 General² (en adelante, TUO de la LPAG), corresponde admitir y dar trámite al recurso de apelación interpuesto por TELEFÓNICA, al haberse cumplido los requisitos de admisibilidad y procedencia contenidos en las citadas disposiciones.

III. ANÁLISIS DEL RECURSO DE APELACIÓN

² Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y modificatorias.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



18. Sobre los argumentos expuestos por TELEFÓNICA en el recurso de apelación contra la RESOLUCIÓN 92, corresponde señalar lo siguiente:

3.1. SOBRE LA PROBABILIDAD DE DETECCIÓN ESTABLECIDA PARA EL CÁLCULO DE LA MULTA POR EL INCUMPLIMIENTO NUMERAL I) LITERAL A DEL ARTÍCULO PRIMERO DE LA MEDIDA CAUTELAR (INFRACCIÓN 1).-

19. TELEFÓNICA sostiene que se debió aplicar la fórmula general haciendo un análisis de las circunstancias que acarreó la conducta infractora, de tal forma que se evidencie que la probabilidad de detección que debió aplicarse en el presente caso es “alta” o “muy alta” y no “muy baja”, de acuerdo con lo siguiente:

- El incumplimiento de la medida cautelar impacta de manera directa a los abonados y puede ser observado por todas las personas que se encuentren en la vía pública, plazas, parques u otros similares.
- La identificación de la infracción no requiere conocimiento especializado, ya que el hecho es fácilmente observable, solo se debe identificar a una persona ofreciendo la venta de servicios móviles en una vía pública.
- La fiscalización de la medida cautelar fue planificada, tal como se aprecia en el informe de fiscalización, la cual tuvo como objetivo verificar el cumplimiento de dicha medida administrativa.
- Tal como indica la RESOLUCIÓN 92, TELEFÓNICA tendría un historial público de conductas similares anteriormente sancionadas.

20. Señala que, si la Gerencia General considera que puede ignorar su propia normativa interna y aplicar otros criterios ajenos a la conducta imputada para determinar la probabilidad de detección, entonces está vulnerando el principio de legalidad y debido procedimiento de la potestad sancionadora administrativa.

21. Indica que el Tribunal de Apelaciones se ha pronunciado respecto de la probabilidad de detección del incumplimiento de una medida cautelar mediante la resolución N° 080-2024-TA/OSIPTEL, determinando que dicha infracción tiene una probabilidad “muy alta”.

22. Agrega que el OSIPTEL, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento General de Fiscalización, ha señalado sobre los levantamientos de información lo siguiente: *“el artículo 22 del Reglamento de Fiscalización reconoce que las acciones de fiscalización se pueden realizar a través de diversos mecanismos -entre ellos- el levantamiento de información el mismo que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 25 de dicha norma, permite a través de la visualización, captura de pantalla, de audio o de video, la recolección de información contenida en una página web, aplicativo, acceso remoto, u otras fuentes que guarden relación con el objeto de la supervisión, ya sean de la entidad supervisada, de un tercero o del mismo OSIPTEL”*. En ese sentido, debe aplicarse en el presente caso una probabilidad de detección “muy alta”.

23. Sobre lo expuesto por TELEFÓNICA, este Tribunal considera que corresponde tener presente los criterios de asignación para la probabilidad de detección establecidos por la *“Metodología para la determinación de multas en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OSIPTEL”*³ (en adelante, Metodología de Multas), los cuales son los siguientes:

Cuadro: Criterios de asignación de la probabilidad de detección

Nivel de Probabilidad	Probabilidad	Criterios de asignación
Muy Alta	1,00	La supervisión comprende la revisión del 100% del universo a supervisar. La disponibilidad de información para la identificación de la infracción es completa.
Alta	0,75	La conducta infractora impacta de forma directa a los abonados y es observable por los afectados. La identificación de la infracción no requiere conocimiento especializado. La supervisión se efectúa de modo regular, planificada y/o periódica. Existe un historial público de conductas infractoras similares anteriormente sancionadas.
Media	0,50	La supervisión se efectúa con una frecuencia media (forma parte de un procedimiento o plan de supervisión no periódico). La disponibilidad de información permite identificar la infracción. La selección de casos a supervisar se realiza sin considerar criterios estadísticos.
Baja	0,25	La conducta infractora no impacta de forma directa a los afectados y no es directamente observable. La supervisión se realiza en forma eventual (se ha realizado pocas veces o recién se está realizando). La disponibilidad de información requiere de mayor esfuerzo para la verificación de la conducta. La conducta infractora puede ser puesta a conocimiento del OSIPTEL vía denuncia. La conducta infractora es difícilmente observable por los afectados. No existe un historial respecto a conductas infractoras similares anteriormente sancionadas.
Muy Baja	0,10	La supervisión involucra zonas de difícil o convulsionada accesibilidad (obstáculos naturales). La disponibilidad de información presenta elevadas restricciones para la verificación de la conducta (alta asimetría de información). Se requiere la utilización de equipamiento costoso y/o sofisticado (obstáculos económicos).

24. Sobre el incumplimiento de la obligación establecida en el numeral i) del literal A del artículo primero de la medida cautelar⁴, este Tribunal verifica que la detección de la comisión de la conducta infractora no corresponde a una probabilidad de detección *“muy alta”* o *“alta”*, considerando lo siguiente:

- La fiscalización no comprende la revisión del 100% del universo a fiscalizar y la disponibilidad de la información para la identificación de la infracción no es completa, en tanto, se ha realizado la verificación del cumplimiento de la medida cautelar considerando el alcance que ha desplegado el ente regulador para la fiscalización, a partir de los recursos humanos y logísticos con los que contaba, por lo que, no ha abarcado todas las situaciones que podrían haberse presentado en todas las zonas donde se comercializan servicios públicos de telecomunicaciones.

En específico, de acuerdo con el informe de fiscalización, entre el 11 de abril y 24 de mayo de 2024, se llevaron a cabo treinta y cinco (35) acciones de fiscalización a nivel nacional, con el fin de verificar el cumplimiento de lo establecido en el numeral (i) del literal A del artículo primero de la medida cautelar, esto es, el cese de la contratación de su

³ Aprobado por resolución N°00229-2021-CD/OSIPTEL.

⁴ *“Artículo Primero. – IMPONER una Medida Cautelar a TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A., y, en consecuencia, en atención a los fundamentos expuestos en la presente resolución, ORDENAR que la empresa operadora proceda con lo siguiente: A. En el plazo máximo de cinco (5) días hábiles computados a partir del día hábil siguiente de notificada la presente Resolución proceda con: (i) Ejecutar el cese definitivo de la contratación de su servicio público móvil en canales de contratación no previstos en el segundo párrafo del numeral 2.8 del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, es decir, en puntos de venta ubicados en la vía pública y/o de manera ambulatoria (...).”*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



servicio público móvil en canales de contratación no previstos en el segundo párrafo del numeral 2.8 del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso.

De la información recabada por los fiscalizadores en las treinta y cinco (35) acciones de fiscalización, realizadas mediante el mecanismo de levantamiento de información en los departamentos de Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali, se detectó que en diecinueve (19) ocasiones la empresa operadora efectuó la contratación del servicio móvil en lugares que no correspondían a ninguno de los canales válidos establecidos en el segundo párrafo del numeral 2.8 del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, conforme a lo indicado en el informe de fiscalización:

“52. Ahora bien, del análisis de las actas de levantamiento de información de las 35 acciones de fiscalización realizadas entre el 11 y 24 de mayo de 2024, se evidenció lo siguiente:

a) En 18 de las 35 actas de levantamiento de información, se indica que el vendedor se encontraba en la vía pública y/o de manera ambulatoria; asimismo, en dichas actas se detalla la contratación de 18 líneas móviles en la modalidad prepago en la vía pública y/o de manera ambulatoria.

b) En 1 de las 35 actas de levantamiento de información, realizada el 17 de abril de 2024, en el departamento de Puno, se indica que el vendedor se encontraba en la vía pública y/o de manera ambulatoria; sin embargo, se dejó constancia de que el vendedor llevó al supervisor del OSIPTEL a un punto de venta ubicado dentro del Hotel Arce en la Plaza 1ro de mayo, del distrito de Juliaca, provincia de San Román y departamento de Puno. Ahora bien, de la verificación de la información que LA EMPRESA reportó al OSIPTEL a través del buzón: distribuidores_autorizados@osiptel.gob.pe (respecto de sus Centros de Atención actualizados y de sus Puntos de Atención) recibido el 2 de abril de 2024, se pudo observar que en dicha ubicación no existe algún punto de venta autorizado.

c) En 16 de las 35 actas de levantamiento de información se indica que el supervisor no encontró vendedores de LA EMPRESA ofreciendo la contratación del servicio público móvil en la vía pública y/o de manera ambulatoria.

53. Es así que en las acciones realizadas se constató que en 19 ocasiones LA EMPRESA efectuó la contratación del servicio público en la vía pública y/o punto de venta no reportado, es decir, en lugares que no correspondan a ninguno de los canales válidos establecidos en el segundo párrafo del numeral 2.8 del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso.

54. En adición a lo expresado, se ha considerado los reportes efectuados por LA EMPRESA al RENTASEG, -información importante en la presente evaluación-, debido a que de la verificación de los registros reportados correspondientes a las líneas contratadas en las acciones de fiscalización en campo antes detalladas, estas fueron reportadas como activadas por LA EMPRESA, conforme se resume en la siguiente tabla: (...)

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



55. Conforme se puede apreciar en la tabla N° 4 del presente informe, del registro de abonados del RENTASEG se puede confirmar la activación de las líneas móviles contratadas durante las acciones de fiscalización en campo, es decir que, LA EMPRESA las habilitó para la prestación del servicio móvil (...)."

- TELEFÓNICA indica que *"el incumplimiento de la medida cautelar impacta de manera directa a los abonados y puede ser observado por todas las personas que se encuentren en la vía pública, plazas, parques u otros similares"*, no obstante, a fin de verificar el cumplimiento de la obligación analizada, no bastaba con verificar la comercialización del servicio de forma ambulatoria (ofrecimiento de la contratación), si no la contratación efectiva del mismo en lugares no autorizados por la normativa vigente, por lo que, a fin de detectar la comisión de la infracción, no bastaba con la simple observación de vendedores en la vía pública, tal como se desprende del informe de fiscalización:

"(i) Acciones de levantamiento de información en campo:

44. Ronda de verificación de Medida Cautelar: Entre el 11 y 24 de mayo de 2024, se llevaron a cabo 35 acciones de levantamiento de información a nivel nacional por parte de los supervisores del OSIPTEL en las cuales se realizó la contratación de líneas móviles prepago a vendedores de LA EMPRESA, que se encontraban ofreciendo el servicio móvil prepago en la vía pública y/o de manera ambulatoria (...)"

Es importante resaltar que, tal como se desprende del contexto en que se narran los hechos detectados por los fiscalizadores en las actas de fiscalización y sus anexos, los vendedores de estos servicios son ambulantes, es decir, no tienen un lugar ni horario fijo definido, pueden como estar o no en los lugares donde históricamente se ha advertido la contratación ambulatoria. No debe perderse de vista que, en este expediente, se advierten actas de fiscalización donde se corrobora que en dieciséis (16) puntos fiscalizados, no se encontraron vendedores ofreciendo la contratación de servicios públicos móviles de la empresa operadora.

Asimismo, para este caso en particular, a diferencia de otro tipo de obligaciones, consideramos que -en la mayoría de casos- el abonado que contrata en estos puntos no se percibe directamente afectado por dicha conducta, y en ese sentido tampoco reportará dicha situación al OSIPTEL, por lo que ello no aporta a que la probabilidad de detección aumente.

- TELEFÓNICA indica que *"la identificación de la infracción no requiere conocimiento especializado, ya que el hecho es fácilmente observable, solo se debe identificar a una persona ofreciendo la venta de servicios móviles en una vía pública"*, no obstante, tal como se ha indicado, la orden establecida por la medida cautelar correspondía al cese definitivo de la contratación de su servicio público móvil en canales de contratación no previstos en el segundo párrafo del numeral 2.8 del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, por lo que, para la detección de dicha conducta no bastaba con verificar a personas *"ofreciendo"* servicios en la vía pública, dado que éstas podrían estar ejerciendo labores de publicidad o actividades para motivar a las personas que contraten el servicio en un punto de venta autorizado. Por ello, en virtud de la orden



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



indicada en la medida cautelar, en el presente PAS se ha detectado la comisión de la infracción, en tanto, se advirtió la contratación efectiva de los servicios móviles en lugares no autorizados por la Norma de las Condiciones de Uso.

- Si bien, TELEFÓNICA sostiene que *“la fiscalización de la medida cautelar fue planificada, tal como se aprecia en el informe de fiscalización, el cual tuvo como objetivo verificar el cumplimiento de dicha medida administrativa”* y que su representada *“tendría un historial público de conductas similares anteriormente sancionadas”*, no debe perderse de vista la complejidad del desarrollo de la fiscalización del cumplimiento de la medida cautelar.

En efecto, tal como se desprende del expediente de fiscalización, los fiscalizadores se desplazan a nivel nacional a lugares donde se presenta la venta ambulatoria, siendo que la mayoría de estos lugares presentan un alto índice de inseguridad ciudadana, por lo que corren el peligro latente de que al ser reconocidos como personal de OSIPTEL sean amedrentados e incluso agredidos físicamente.

Por otro lado, dado que, para verificar el incumplimiento de la obligación, no es suficiente con acreditar que una persona se encuentre ofreciendo la venta de servicios móviles en una vía pública, sino por el contrario, se requiere la contratación de una línea móvil en la vía pública, los fiscalizadores brindan sus datos personales, siendo susceptibles al mal uso de los mismos para futuros ilícitos o fraudes financieros.

Asimismo, se considera que existe una alta asimetría de información para la fiscalización, acorde a los criterios de probabilidad muy baja, pues la DFI no cuenta con una base de información sobre la cual pueda hacer una planificación de la fiscalización porque se trata justamente de puntos de venta no reportados, y más aún, tratándose de puntos de venta ambulatorios la detección de aquellos puntos se hace complicada.

25. En ese sentido, corresponde desestimar lo expuesto por TELEFÓNICA, en este extremo, no advirtiéndose vulneración del principio de legalidad o debido procedimiento, siendo que, tal como lo ha establecido la RESOLUCIÓN 92, se sustenta la probabilidad de detección de la infracción en un nivel de *“muy baja”*, considerando i) la alta movilidad de los vendedores que efectúan contrataciones en canales de contratación no autorizados por la Norma de las Condiciones de Uso, ii) el despliegue constante de fiscalizadores dentro del territorio nacional para la detección de la comisión de la infracción; y, iii) la conducta se encuentra potencialmente asociada a la comisión de actos delictivos.
26. Por otro lado, TELEFÓNICA indica que corresponde aplicar el mismo criterio por el que, a través de la resolución N° 080-2024-TA/OSIPTEL, este Tribunal determinó que la probabilidad de detección del incumplimiento de una medida cautelar es *“muy alta”*.
27. Al respecto, debemos señalar que, en la resolución antes mencionada, este Colegiado resolvió el recurso de apelación presentado por TELEFÓNICA en un expediente PAS en el que se imputó el incumplimiento de una medida cautelar.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



28. La referida medida cautelar ordenaba a TELEFÓNICA enviar mensajes de texto a una base definida de abonados, quienes, a través de los IMEI⁵ señalados en la propia medida cautelar, habían contado con servicio de tráfico de voz o de datos en su red móvil a pesar de haber sido reportados como bloqueados, registrar dichos IMEI en su EIR⁶ y verificar que el EIR cumpla con sus funciones, de tal manera que en ningún caso se pueda habilitar el servicio móvil a través de ellos.
29. Como consecuencia de las características de las obligaciones fiscalizadas en dicho caso, se concluyó que la probabilidad de detección en el referido caso no era “media” (como indicaba la Gerencia General) sino “muy alta”, por las siguientes consideraciones:
- La medida cautelar definió el universo de casos sobre los cuales la empresa operadora debía cumplir con las obligaciones fiscalizadas, vale decir, respecto de los que debía enviar los mensajes, registrar en su EIR y sobre los cuales debía verificar el funcionamiento de su EIR, de tal forma que, a través de ninguno de estos IMEI, se pueda cursar tráfico de voz y de datos. Asimismo, la Administración tenía identificada la información sobre la cual debía ejercer su actividad fiscalizadora.
 - Teniendo en cuenta que el procedimiento de verificación del cumplimiento de las obligaciones se realizó, para dicho caso, a partir de la información suministrada por la empresa operadora, se coligió que, para efectos de la fiscalización de la medida cautelar, la DFI efectuó la revisión del cien por ciento (100%) de las situaciones a fiscalizar.
 - En ese sentido, se cumplió con los criterios de asignación de la probabilidad de detección “muy alta” establecidos por la Metodología de Multas, esto es “la supervisión comprende el 100% del universo a supervisar” y “la disponibilidad de la información para la identificación de la infracción es completa”.
30. Es importante resaltar que, en la resolución N° 080-2024-TA/OSIPTEL, este Tribunal precisó que *“esta conclusión se establece dejando constancia que, en este tipo de infracciones –asociadas al incumplimiento de medidas cautelares– se deben analizar las circunstancias asociadas a la fiscalización y a la complejidad en la determinación de la conducta infractora, lo cual debe ser analizado en cada caso concreto”*.
31. En ese sentido, no puede aplicarse las conclusiones arribadas en el caso asociado a la resolución N° 080-2024-TA/OSIPTEL al presente caso, en tanto, no corresponde a la misma conducta infractora, así como, tal como se ha explicado en el presente acápite, las circunstancias en las que se detectó la comisión de la infracción no implicaron que la fiscalización haya comprendido

⁵ Es el código o número de serie de quince dígitos único pregrabado por el fabricante que identifica al equipo terminal móvil de manera exclusiva a nivel mundial. Está compuesto por cuatro partes: TAC (Type Allocation Code), FAC (Final Assembly Code), el número de serie del teléfono y el décimo quinto dígito es el dígito verificador. La numeración del IMEI físico es aquella grabada en una o más partes físicas del equipo terminal móvil y la del IMEI lógico es aquella grabada en el sistema de dicho equipo. Ambas numeraciones son coincidentes.

⁶ De las siglas en inglés *Equipment Identity Register* (Registro de Identificación de Equipo). Es una entidad funcional que contiene una o varias bases de datos que almacenan los IMEI, los IMSI u otros datos usados en las redes del servicio público móvil, y tiene la capacidad para permitir o impedir que los IMEI y/o los IMSI que se encuentren registrados en dichas bases utilicen la red de los concesionarios móviles.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



el 100% del universo a fiscalizar o que la disponibilidad de la información para la identificación de la infracción sea completa.

32. En ese sentido, corresponde desestimar lo expuesto por TELEFÓNICA, en este extremo.
33. Finalmente, TELEFÓNICA sostiene que sobre la base de lo establecido en el artículo 25 del Reglamento General de Fiscalización, se debe concluir que la probabilidad de detección de la infracción es *“muy alta”*, en tanto, los levantamientos de información utilizados para fiscalizar el cumplimiento de la medida cautelar permitieron la *“visualización, captura de pantalla, de audio o de video, la recolección de información”* del objeto de la fiscalización.
34. Sobre el particular, debemos señalar que una cosa es el mecanismo utilizado por la DFI para ejercer su función de fiscalización y otro es el nivel de probabilidad de la detección de la conducta infractora. En este caso, TELEFÓNICA no ha acreditado cómo la elección del mecanismo de fiscalización correspondiente al levantamiento de información incide en el incremento de la probabilidad de detección de la conducta infractora.
35. Sin perjuicio de ello, en este extremo, se reitera las consideraciones expuestas en el presente acápite que sustentan que la probabilidad de detección no es *“alta”* ni *“muy alta”*, como pretende TELEFÓNICA. En ese sentido, corresponde desestimar lo expuesto por TELEFÓNICA.

3.2. SOBRE LA APLICACIÓN DEL FACTOR DE ACTUALIZACIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES (EN ADELANTE, FACM).-

36. TELEFÓNICA señala que la fórmula general utilizada está compuesta por tres elementos (i) el beneficio ilícito, (ii) el factor de actualización *“que actualiza el valor del dinero en el tiempo”* y (iii) la probabilidad de detección. Sobre ello, cuestiona el componente factor de actualización de la fórmula general, sosteniendo que el OSIPTEL habría utilizado un factor adicional denominado Factor de actualización de medidas cautelares (en adelante, FACM) que no está contenido en la Metodología de Multas, por lo que se habría vulnerado el principio de Legalidad.
37. A criterio de TELEFÓNICA, dicho factor adicional incrementa ilegalmente el beneficio ilícito, constituyendo una agravante encubierta que no está establecida normativamente. Al respecto, indica que, según lo advierte la carta de inicio del PAS, la DFI al hacer uso del FACM, eleva la multa estimada de 209.8 UIT a 1000 UIT (respecto de la INFRACCIÓN 1) y de 5.76 a 33.5 UIT (respecto de la INFRACCIÓN 2), por lo que se habría vulnerado el principio de legalidad, debido procedimiento y predictibilidad.
38. Aunado a ello, la empresa operadora alega que la Gerencia General no ha podido demostrar cuál es el criterio por el cual se le asigna el valor de 6.8 al parámetro FACM ni mucho menos se ha pronunciado respecto al uso de un parámetro que no está indicado en la Metodología de Multas.
39. Indica que, bajo dicha premisa, la Gerencia General tendría la facultad de asignar cualquier valor arbitrario al parámetro FACM con el objetivo de aumentar la multa impuesta a TELEFÓNICA ya que durante el proceso no se



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



ha adjuntado ningún criterio técnico que fundamente la aplicación de dicho valor, por lo tanto, no tiene certeza si correspondería la aplicación de un valor de 10, 8, 5, 3, o 0.

40. En ese sentido, sostiene que queda demostrado que la aplicación del parámetro FACM es totalmente arbitrario e ilegal ya que la autoridad no ha podido demostrar por qué motivo se aplica dicho parámetro ni el motivo por el cual se le asigna un valor de 6.82 al cálculo final de la multa.
41. Según ello, refiere no se habría explicado en qué parte de la fórmula general se inserta el componente FACM, es decir, no se habría señalado si es un componente del beneficio ilícito, de la probabilidad de detección o del factor de actualización que actualiza el “*valor del dinero en el tiempo*”. Por ello, solicita la nulidad de lo actuado y el archivo del PAS.
42. De los argumentos planteados, este Tribunal observa que TELEFÓNICA cuestiona la legalidad del componente FACM considerado en el cálculo de las multas impuestas mediante la RESOLUCIÓN 92, sustentando su argumento en que ello no está previsto en la Metodología de Multas y que constituiría un factor agravante encubierto.
43. Sobre el particular, este Tribunal considera 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 Metodología de Multas, las conductas infractoras que no se consideren en dicha metodología se estimarán mediante el enfoque de fórmula general, pudiendo emplear otros parámetros, entre ellos aquellos que hayan sido establecidos por el OSIPTEL.
44. Acorde con dicha disposición, considerando que el incumplimiento de medidas correctivas no cuenta con una fórmula específica en la Metodología de Multas, corresponde que el OSIPTEL aplique la fórmula general, encontrándose plenamente facultado para el empleo de los parámetros que estime pertinente en el caso en concreto, de acuerdo con el análisis técnico que se efectúe de los incumplimientos detectados.
45. En este caso en particular, del análisis de lo expuesto en la RESOLUCIÓN 92, se verifica que en la aplicación de la fórmula general para la determinación de la multa por la comisión de la infracción relativa al incumplimiento de una medida correctiva, la Gerencia General consideró como punto de partida el cálculo de la multa correspondiente a la infracción base, es decir, aquella que dio origen a la medida cautelar, siendo así, la inclusión del FACM responde a un enfoque disuasivo establecido en la Metodología de Multas.
46. En tal sentido, este Colegiado concluye que el uso del parámetro FACM en la fórmula para el cálculo de la multa tiene sustento técnico y jurídico, en la medida que representa un parámetro de ajuste asociado al incumplimiento de la medida cautelar, no constituyendo ningún factor agravante o un supuesto contrario al ordenamiento jurídico, que transgreda el principio de legalidad o el debido procedimiento.
47. Por otro lado, en el caso en particular, este Tribunal debe señalar que, de la revisión del numeral 2.1 de la RESOLUCIÓN 92, se advierte que la Gerencia General explicó sobre la cuantificación del beneficio ilícito, considerando la

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 MinistrosOrganismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones

aplicación del FACM, así como sustentó su aplicación en lo desarrollado en el informe N°044-DPRC/2022, el cual fue notificado con la carta de inicio del PAS, así como, conjuntamente con la RESOLUCIÓN 92⁷.

48. En específico, en la RESOLUCIÓN 92 se señala lo siguiente:

“Al respecto, cabe señalar que el FACM tiene la función de internalizar la persistencia en el desobedecimiento de la orden cautelar impuesta por el organismo regulador, y también asegurar que esta sea disuadida mediante la imposición de una multa superior a una eventualmente impuesta por la obligación original. En ese sentido, se precisa que el FACM es un parámetro utilizado para incorporar el incumplimiento de desobediencia a la orden establecida por el regulador en la estimación del beneficio ilícito ¹⁵.

De tal modo, considerando los incumplimientos de la Medida Cautelar, la DFI efectuó el cálculo de las multas conforme a la fórmula general, cuyo enfoque de estimación se realizó en función al beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y -en virtud de la facultad del empleo de parámetros adicionales que aproximen los componentes de la fórmula general- se aplicó un factor de incremento consistente en el FACM, el cual es un concepto que incorpora el hecho que la advertencia del regulador para cesar las conductas infractoras no fue disuasiva, lo cual se refleja en el comportamiento de no acatar las órdenes dispuestas por el ente regulador.

Precisamente, de lo expuesto en el Informe N° 044-DPRC/2022, se desprende que el FACM se estima como el valor de un “driver” o conductor que permite obtener una tipificación esperada, la cual internaliza varios criterios entre los que se encuentra el de las variaciones de los valores medianos ponderados desde una menor a una mayor calificación, esto debido a la naturaleza de que la multa por el incumplimiento de una cautelar debe necesariamente ser mayor a la eventual multa original, y esto podría conllevar la imposición de una multa con una tipificación superior.(...)”

¹⁵ De acuerdo al contenido del Informe N° 044-DPRC/2022”

49. En esa misma línea, el informe N°044-DPRC/2022, al que se remite como motivación⁸ la RESOLUCIÓN 92 y que fue notificado en el inicio del PAS, indica lo siguiente sobre la aplicación del FACM y la cuantificación del valor de dicho parámetro ascendente a 6.8:

“Ahora bien, para el caso materia de análisis, es necesario aproximar los componentes de la formula general para estimar la multa. Para ello, el punto de partida es la aproximación del componente del beneficio ilícito. En este marco, es necesario señalar que la sanción impuesta a la infracción cometida por una empresa que fue advertida a través de una medida cautelar, debería ser superior a la multa eventualmente impuesta por la misma infracción antes de que dicha empresa sea notificada de una medida cautelar.

Esto se debe a que el Organismo Regulador establece mediante una resolución la imposición de una medida cautelar, a través de la cual ordena a

⁷ “**Artículo 6°.-** Notificar la presente Resolución a la empresa **TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.**, conjuntamente con el respectivo cálculo de la multa y el Informe N° 00044-DPRC/2022”

⁸ **Artículo 6 del TUO de la LPAG.- Motivación del acto administrativo**

(...) 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo (...)”

que una determinada empresa operadora, en un plazo máximo propuesto, cese la conducta infractora. Sin embargo, ante el incumplimiento de la cautelar, la empresa está revelando que la orden del regulador y la primera multa que eventualmente se le impondrá por la conducta infractora no fueron suficientes para disuadir el beneficio ilícito de seguir infringiendo la normativa en cuestión.

Así, antes de la imposición de una medida cautelar por parte del organismo regulador, la multa o sanción asociada eventualmente a la comisión de una determinada conducta infractora por parte de una empresa vendría dada por M_t .

Luego, una vez revelado que la empresa ha incumplido la medida cautelar o la orden del regulador para que cese la conducta ilícita asociada al Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) cuya multa eventual es M_t , esto implica que la empresa infractora sigue obteniendo un beneficio ilícito por no cesar o continuar con la comisión de la infracción.

De este modo, el incumplimiento de la medida cautelar conllevaría en un escenario contrafactual a actualizar o incrementar la multa M_t por M_{t+1} , donde $M_{t+1} > M_t$. Es decir, M_{t+1} reflejaría implícitamente el nivel de multa contrafactual que debió haberse impuesto a la empresa operadora desde un inicio para que cese la conducta infractora si es que se estuviera en un escenario de mayor o mejor información respecto al beneficio que realmente obtiene la empresa por infringir la normativa (restricciones por información asimétrica). Así, la diferencia ($M_{t+1} - M_t$) corresponde a la cuantificación de la sanción por la desobediencia de la orden o medida cautelar impuesta por el regulador y que entra a colación como consecuencia que la empresa reveló, a través del no cumplimiento de la cautelar, que la orden del regulador y el PAS (con eventual multa M_t) que origina la emisión de una cautelar no fueron disuasivos.

Asumiéndose¹, $M_{t+1} = FACM \times M_t$, donde $FACM > 1$, la desobediencia de la empresa a la orden de la cautelar vendría dada por la siguiente expresión:

$$C = M_{t+1} - M_t = (FACM \times M_t) - M_t = (FACM - 1) \times M_t = \frac{(FACM - 1) \times BI}{P} = \frac{BI'}{P}$$

Así, esta última expresión permite explicitar que el cálculo de C (la multa por incumplimiento de una medida cautelar) guarda correspondencia dentro del enfoque o fórmula general establecido en la Metodología de Cálculo de Multas.

En síntesis, la multa estimada bajo la información revelada del incumplimiento de una medida cautelar (C) vendría dada por:

$$Multa\ estimada_{MC} = C = \frac{BI'}{P} = \frac{(FACM - 1) \times BI}{P}$$

Donde la probabilidad de detección P tiene como referencia la probabilidad de detección de la eventual multa M_t usada en el PAS que origina la emisión de una cautelar, y el componente BI' viene dado por el parámetro Factor de Actualización de Medidas Cautelares ($FACM$) menos uno ($FACM - 1$), que refleja el incremento del beneficio ilícito como consecuencia de que la empresa revela que la orden del regulador y el PAS (con eventual multa M_t) no desincentivaron cesar con la comisión de la infracción.

Con la finalidad de transparentar, simplificar y dar predictibilidad en el procedimiento de cuantificación de multas bajo medidas cautelares se detalla el proceso de cuantificación del FACM. Este factor incorpora la información revelada de que la advertencia del regulador para cesar con el comportamiento infractor no fue disuasiva, hecho que se refleja en el comportamiento de no acatar la orden del regulador (desobediencia).

El FACM ha sido calculado en base a los valores históricos de las multas estimadas a lo largo del periodo 2019-2021, considerando más de 2 800 multas impuestas concentradas en cerca de 350 expediente resueltos.

Las multas impuestas se agruparon por tipificación empleando el valor sin reconducir de la multa en función a los topes de las categorías vigentes (leve, grave o muy grave). En este punto, es sustancial precisar que el análisis es consecuente con lo establecido en el Reglamento de Calificación de Infracciones, toda vez que no se consideró la tipificación ex ante que guarda la conducta infractora; sino que se está buscando un “driver” que indique el camino hacia una tipificación “esperada”.

Luego, dada la dispersión de los niveles de multas, se consideró la mediana de cada uno de los tres grupos conformados, la misma que fue ponderado por la cantidad de multas incluidas en el grupo correspondiente.

Como paso final, se estimó las variaciones de las medianas de una determinada tipificación a una tipificación superior. El promedio de estas variaciones se denomina el FACM, el cual es un “driver” que guiará la multa a la tipificación “esperada” para la medida cautelar y, consecuentemente, el valor de multa que impondrá eventualmente.

Estimación del FACM

Tipificación	Valor Mediano (Tipificación según nivel)	N° Multas	Participación de Multas (%)	Valores Medianos Ponderados (VMP)
Leve	1,23	2 461	85,7%	1,05
Grave	100	284	9,9%	9,9
Muy Grave	308	125	4,4%	13,41

Variaciones de los VMP	
Var. Leve a Grave	8,38
Var. Grave a Muy Grave	0,36
Var. Leve a Muy Grave	11,72
FACM	6,8

¹ El nivel de M_{t+1} necesariamente es una transformación o función sobre M_t ; esto es, $M_{t+1}=T(M_t)$, ya que tiene como punto de referencia (depende) de la multa que eventualmente se impondrá en el PAS que sentó la base para la medida cautelar”.

50. Acorde con ello, este Colegiado advierte que en la RESOLUCIÓN 92 se precisó el detalle de la cuantificación del valor de 6.8 del FACM, tal como se hiciera en la carta de inicio del PAS, considerando la fundamentación establecida en la parte considerativa de dicha resolución que se remite al informe N°044-DPRC/2022, notificado con dicha resolución y que, en el marco del artículo 6 del TUO de la LPAG, constituye una forma válida de motivación



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



de los actos administrativos. En ese sentido, corresponde desestimar lo expuesto por TELEFÓNICA en este extremo de su recurso de apelación.

3.3. SOBRE LO EXPUESTO POR TELEFÓNICA EN SUS ESCRITOS DE AMPLIACIÓN DE SU RECURSO DE APELACIÓN. -

51. Al respecto, TELEFÓNICA sostiene lo siguiente:

- a. Sostiene que el informe N°044-DPRC/2022 no ha adjuntado documento o tabla que deje constancia que, efectivamente, durante el periodo 2019-2021 se haya imputado dos mil ochocientos (2800) sanciones incluidas en trescientos cincuenta (350) expedientes, así como, tampoco se ha referenciado o citado algún reporte oficial del OSIPTTEL que certifique dicha información.

Al no contar con dicha información, se ha vulnerado el principio de debido procedimiento, debida motivación, así como a obtener un plazo razonable para cumplir con lo requerido por la autoridad, en tanto, la RESOLUCIÓN 92 debió estar fundada en derecho y no puede fundamentarse en un informe de cálculo de multas que contenga información imprecisa o que no cite las fuentes en base a las cuales hace el cálculo del parámetro FACM.

- b. Dado que el informe de la DPRC no ha citado las fuentes mediante las cuales se obtiene la información del histórico de multas y cantidad de expedientes durante el periodo 2019-2021, indica que su representada se encuentra en la obligación de contrastar la información señalada en el informe de sustento de la Metodología de Multas, advirtiéndose que en la página 13 se indica lo siguiente:

En esa línea, la elaboración de este documento ha considerado información sobre el número de expedientes resueltos y la cantidad de sanciones impuestas por el OSIPTTEL en los años 2019-2021. En efecto, en dicho periodo se han resuelto un total de 292 expedientes, los cuales han albergado 3 000 multas estimadas. El siguiente cuadro muestra la distribución actualizada de la cantidad de expedientes y multas en cada uno de los años bajo análisis.

Señala que, en base a lo indicado por el propio OSIPTTEL, durante el periodo 2019-2021 el número de multas imputadas es de tres mil (3000) y el número de expedientes resueltos es de doscientos noventa y dos (292), cifras que no concuerdan con lo señalado en el informe de cálculo de multas adjuntado al inicio del presente PAS, presentando el siguiente cuadro:

	Informe N° 00044-DPRC/2022	Metodología del Cálculo de Multas
CANTIDAD DE MULTAS	2,870	3,000
EXPEDIENTES RESUELTOS	350	292

En consecuencia, sostiene que lo indicado en informe N° 00044-DPRC/2022 es erróneo y no concuerda con la información oficial presentada por el OSIPTEL en la Metodología de Multas, lo cual, a su entender, trae como consecuencia que lo desarrollado por la autoridad pierda credibilidad, más aún, si se tiene en cuenta que hasta el momento la autoridad no ha señalado o adjuntado alguna referencia a las fuentes de información de las cuales sacan los demás indicadores para realizar el cálculo del parámetro FACM.

- c. Añade que, lo expuesto en el informe N°00044-DPRC/2022 resulta insuficiente para transparentar el procedimiento de cálculo de la multa, ya que en ninguna parte del documento se llega a demostrar cuál sería la metodología aplicada para asignar el valor de 6.82 para el parámetro FACM, vulnerando el derecho del administrado a obtener una decisión motivada y configurándose una vulneración al principio de debido procedimiento.

En ese sentido, señala que, si se da una lectura a lo señalado en el referido informe, lo indicado por la autoridad resulta confuso e insuficiente ya que no permite determinar con certeza qué criterios o metodología ha utilizado la autoridad para asignarle el valor de 6.82 al parámetro FACM. A continuación, enumera las inconsistencias que ha podido advertir:

- No demuestra cuáles serían los valores históricos anuales de las multas estimadas durante el periodo 2019-2021.
- No adjunta una relación detallada de los 350 expedientes resueltos sobre los cuales se hace el cálculo del FACM, mucho menos se han señalado las materias o números de expediente.
- No presenta a detalle la totalidad de las 2800 multas durante el periodo 2019-2021 sobre los cuales se hace el cálculo del FACM, mucho menos se pronuncia sobre los montos de dichas multas.
- No indica la fórmula o metodología mediante la cual se analizaron las presuntas multas para llegar a determinar el valor de 6.82 para el parámetro FACM.
- No menciona cuáles serían las presuntas tipificaciones sobre las cuales se han agrupado la totalidad de las multas durante el periodo 2019-2021.
- No demuestra que lo señalado por la autoridad sea consecuente con lo establecido en el Reglamento de Calificación de Infracciones.
- No desarrolla cuáles serían los presuntos niveles de multas, ni cómo dichas categorías tendrían influencia en el cálculo del valor del parámetro FACM.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



- d. En consecuencia, TELEFÓNICA sostiene que, a pesar de que la autoridad haya emitido un informe respecto al cálculo de la multa, este resulta insuficiente al momento de justificar la asignación del valor de 6.82 al parámetro FACM, ya que tal como habría demostrado, lo señalado en el informe resulta abstracto y confuso. Por tal motivo, considera que la autoridad está fundamentando el cálculo de la multa en base a un informe que carece de toda objetividad puesto que no ha demostrado bajo qué criterio o metodología se estaría facultando a la autoridad para aplicar el parámetro FACM, que multiplica la multa estimada en más de un 500%.
52. Sobre lo expuesto por TELEFÓNICA en el literal a, este Tribunal debe señalar que, tal como se ha indicado en el acápite anterior, el uso del FACM ha sido sustentado e informado a dicha empresa conforme a lo desarrollado en la RESOLUCIÓN 92 y en el informe N°044-DPRC/2022, notificado con dicha resolución como parte de su motivación, por lo que no se advierte vulneración al principio de debida motivación y debido procedimiento.
53. Asimismo, debe resaltarse que en el referido informe se señaló que *“el FACM ha sido calculado en base a los valores históricos de las multas estimadas a lo largo del periodo 2019-2021, considerando más de 2 800 multas impuestas concentradas en cerca de 350 expediente resueltos.”* Asimismo, la DPRC señaló en el memorando N°000186-2025-DPRC/OSIPTEL que *“para el cálculo del FACM, se empleó información de sanciones estimadas en el periodo comprendido entre 2019 y 2021, tal como se indica en el Informe N° 00044-DPRC/2022”,* precisando que *“para el análisis del FACM, no se incluyeron aquellas multas históricas cuyo valor sin reconducción fue inferior a 0,5 UIT, en atención a que, conforme a la normativa vigente al momento del análisis, dichas infracciones correspondían únicamente a una sanción de amonestación, y no a la imposición de una multa”.*
54. Con relación a ello, como es de público conocimiento, el OSIPTEL publica la información de sus expedientes sancionadores en su página web, conforme a los siguientes enlaces web:
- <https://www.osiptel.gob.pe/portal-de-operadoras/supervisiones-y-sanciones/multas-impuestas/>
- <https://serviciosanaliticos.osiptel.gob.pe/portal/fiscalizacion.jsp>
55. En ese sentido, el que no se haya precisado en el informe N°044-DPRC/2022, el detalle específico de qué multas y qué expedientes fueron utilizados para el cálculo del FACM, no implica que se haya vulnerado alguna garantía del administrado, en tanto, éste tuvo la posibilidad de acceder a dicha información, conforme a la información que se publica en el marco de la normativa de transparencia del Estado.
56. En esa línea, este Tribunal considera relevante traer a colación lo señalado por la DPRC en el memorando N°000186-2025-DPRC/OSIPTEL:

“Desde el año 2019, la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia (DPRC) del OSIPTEL cuenta con una base de datos en la que se detallan las sanciones estimadas por los incumplimientos cometidos por las empresas operadoras a la normativa de telecomunicaciones. Esta base de datos se actualiza de manera continua.



En ese sentido, toda estimación de parámetros que requiera información histórica sobre sanciones estimadas toma como referencia dicha base de datos, actualizada a una determinada fecha de corte. Por ejemplo:

- Para la elaboración de la Tabla de Montos Fijos, establecida en la Metodología de Cálculo de Multas por incumplimientos en la entrega de información, se utilizó información sobre sanciones estimadas desde el año 2019 hasta mayo de 2021, conforme se señala en la referida metodología.

- Para el cálculo del FACM, se empleó información de sanciones estimadas en el periodo comprendido entre 2019 y 2021, tal como se indica en el Informe N° 00044-DPRC/2022 (en adelante, EL INFORME).

Cabe señalar además que, debido a la magnitud de la información involucrada, en ninguno de los casos mencionados OSIPTTEL consideró necesario incluir en los informes respectivos el listado completo de sanciones utilizadas en las estimaciones. Por ejemplo, en el caso del FACM, dicho factor se construyó –tal como se detalla en EL INFORME–, a partir de un total de 2 870 multas contenidas en aproximadamente 350 expedientes (específicamente, 346).

No obstante, con el objeto de brindar mayor transparencia y predictibilidad a los administrados, se adjunta al presente memorando un archivo en formato Excel que contiene el listado de las 2870 multas utilizadas en la estimación del FACM. En particular, dicho archivo incluye la información necesaria para atender los cuestionamientos planteados por LA EMPRESA en el punto A del presente memorando”.

57. Por tanto, corresponde desestimar lo expuesto por TELEFÓNICA en este extremo, sin perjuicio de lo cual, se remite como anexo del memorando N°000186-2025-DPRC/OSIPTTEL, el detalle de las multas consideradas en el cálculo del parámetro analizado en el presente acápite.
58. Sobre lo expuesto por TELEFÓNICA en el literal b, conforme se ha señalado en los considerandos anteriores, la resolución de sanción y su anexo (informe N°044-DPRC/2022) han sustentado debidamente el cálculo del parámetro FACM.
59. Asimismo, tal como se señala en el memorando N° 000186-2025-DPRC/OSIPTTEL, la DPRC no consideró incluir la lista del total de las dos mil ochocientas setenta (2870) multas contendidas en trescientos cuarenta y seis (346) expedientes, dada la magnitud de la información involucrada.
60. Es importante resaltar además que, en el informe N°044-DPRC/2022 se ha desarrollado los ítems relevantes que sirvieron para el cálculo del FACM y que sustentó su estimación, tal como:
 - a. La agregación de la información del listado de las dos mil ochocientas setenta (2870) multas contendidas en trescientos cuarenta y seis (346) expedientes, conforme a los niveles de tipificación previstos en la normativa vigente al momento de la elaboración de dicho informe (2022)⁹¹⁰, lo que generó la

⁹ Los niveles de multa según tipificación a la fecha del informe fueron:

Leve: De 0,5 a 50 UIT.

Grave: De 51 a 150 UIT.

Muy Grave: De 151 a 350 UIT.

agrupación de las referidas multas en aquellas asociadas a la tipificación leve (2461 multas que refleja el 85.7 % del total de multas de la base utilizada para el cálculo del FACM), grave (284 multas que refleja el 9.9% del total de multas de la base utilizada para el cálculo del FACM) y muy grave (125 multas que refleja el 4.4% del total de las multas de la base utilizada para el cálculo del FACM).

- b. El cálculo, por cada nivel de tipificación, del valor mediano ponderado (VMP), asociado al producto entre el número de multas en cada grupo de tipificación y el valor mediano correspondiente a dicho grupo.
- c. El promedio de las variaciones de los valores medianos ponderados (VMP) correspondiente a los niveles de tipificación leve, grave y muy grave.

61. En ese sentido, la información señalada en los literales a, b y c puede verse reflejada en los cuadros que obran en la página 5 del informe N°0044-DPRC/2022, conforme a lo siguiente:

 EL REGULADOR DE LAS TELECOMUNICACIONES	
INFORME	Página 5 de 7

Estimación del FACM

Tipificación	Valor Mediano (Tipificación según nivel)	N° Multas	Participación de Multas (%)	Valores Medianos Ponderados (VMP)
Leve	1,23	2 461	85,7%	1,05
Grave	100	284	9,9%	9,9
Muy Grave	308	125	4,4%	13,41

Variaciones de los VMP	
Var. Leve a Grave	8,38
Var. Grave a Muy Grave	0,36
Var. Leve a Muy Grave	11,72
FACM	6,8

62. Por tanto, la no remisión de la lista del total de las dos mil ochocientas setenta (2870) multas contenidas en trescientos cuarenta y seis (346) expedientes del no implicó, a diferencia de lo sostenido por TELEFÓNICA, que no se haya motivado el cálculo del FACM o que se haya vulnerado las garantías asociadas al Debido Procedimiento, en tanto, el administrado contaba con la información crítica y sustancial para conocer cómo se realizó el cálculo antes mencionado.

¹⁰ Asimismo, de acuerdo al memorando de la DPRC, cabe indicar que la base no contempló aquellas multas cuyos valores fueron menores a 0,5 UIT, por corresponder únicamente amonestación.

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

63. Por otro lado, no debe perderse de vista que lo señalado en el anexo de la resolución que aprobó la Metodología de Multas está asociado a la data –en general- sobre la que se elaboró dicha normativa. A diferencia de ello, lo establecido en el informe N°044-DPRC/2022, corresponde a un análisis ad hoc para efectuar el cálculo de la multa por la infracción de incumplimiento de una medida cautelar, en el marco de dicha Metodología.
64. Sobre lo expuesto por TELEFÓNICA en el literal c, este Tribunal debe remitirse a lo expuesto en el acápite anterior de la presente resolución que concluye que se ha expuesto en el presente PAS la forma como se ha obtenido el valor del parámetro FACM. Cabe precisar que, el hecho que la empresa no se encuentre de acuerdo con dicho cálculo, no implica que este, así como la RESOLUCIÓN 92, adolezcan de debida motivación.
65. Asimismo, tal como la DPRC desarrolla en el memorando N°000186-2025-DPRC/OSIPTEL, en el marco de lo dispuesto en el Régimen de Calificación de Infracciones, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00118-2021-CD/OSIPTEL, la estimación del FACM consideró un total de 2870 multas comprendidas entre trescientos cuarenta y seis (346) expedientes.
66. Además, tal como se señala en informe N°044-DPRC/2022, el cálculo de dicho factor se basó en los valores históricos de las multas estimadas durante el periodo 2019-2021, agrupadas según la tipificación aplicable, utilizando el valor sin reconducción, es decir, en función de los topes establecidos por las categorías vigentes al momento de la estimación.
67. Por tanto, el hecho de considerar las multas sin aplicar reconducción implica que el cálculo del FACM se realizó sobre montos que reflejan directamente la proporcionalidad respecto a la calificación de la infracción. Este enfoque está claramente explicitado en el informe N°044-DPRC/2022.
68. Finalmente, respecto de lo expuesto por TELEFÓNICA en el literal d, tal como se ha expuesto en el acápite anterior, a diferencia de lo señalado por la empresa operadora, sí se ha fundamentado a lo largo del presente PAS la forma como se ha graduado la multa, desarrollándose el sustento de los parámetros utilizados, sin advertir que en dicha motivación existan temas confusos, carentes de objetividad o abstractos.
69. Asimismo, en la presente resolución se ha desarrollado los motivos por los que se considera que la primera instancia se encontraba facultada para calcular las sanciones impuestas en el presente PAS considerando el parámetro FACM, no vulnerando con ello los principios de legalidad y debido procedimiento.
70. En ese sentido, corresponde desestimar lo expuesto por TELEFÓNICA en este extremo de su recurso de apelación.

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



SE RESUELVE:

Artículo 1.- DESESTIMAR la solicitud de nulidad presentada por Telefónica del Perú S.A.A. contra la Resolución de Gerencia General N° 000092-2025-GG/OSIPTEL.

Artículo 2.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por Telefónica del Perú S.A.A. contra la Resolución de Gerencia General N° 000092-2025-GG/OSIPTEL y, en consecuencia, confirmar todos sus extremos, de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente resolución.

Artículo 3.- Notificar la presente resolución a Telefónica del Perú S.A.A., así como el memorando N°000186-2025-DPRC/OSIPTEL y sus anexos.

Artículo 4.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal web institucional: www.osiptel.gob.pe, en conjunto con la Resolución de Gerencia General N° 000092-2025-GG/OSIPTEL.

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

Regístrese y comuníquese,

Con el voto favorable de los miembros del Tribunal de Apelaciones del OSIPTEL: Gustavo Nilo Rivera Ferreyros, Renzo Rojas Jiménez y Carlos Antonio Rouillon Gallangos; en la Sesión N° 055-2025 del 28 de mayo de 2025.

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