



RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES

EXPEDIENTE	00097-2024-GG-DFI/PAS
MATERIA	Recurso de apelación interpuesto por la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. contra la Resolución N° 00117-2025-GG/OSIPTEL
ADMINISTRADO	TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

VISTOS:

- (i) El Expediente N° 00097-2024-GG-DFI/PAS, y;
- (ii) El recurso de apelación presentado el 23 de abril de 2025 por la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. (en adelante, TELEFÓNICA), contra la Resolución N° 00117-2025-GG/OSIPTEL emitida por la Gerencia General.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Carta N° 02261-DFI/2024 (en adelante, la Carta de Inicio), notificada el 23 de septiembre de 2024, la Dirección de Fiscalización e Instrucción (en adelante, la DFI) comunicó a TELEFÓNICA el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, el PAS), por la presunta comisión de:

- La infracción tipificada en el Anexo 9¹ de las Normas de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, la Norma de las Condiciones de Uso)², calificada como grave, toda vez que durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2022 y el 30 de enero del 2023 habría incumplido con lo dispuesto en el artículo 23³ de la

¹ Anexo 9 – Régimen de Infracciones

Las empresas operadoras serán sancionadas en los casos de incumplimiento de las obligaciones contenidas en las presentes Condiciones de Uso, de acuerdo al procedimiento y disposiciones previstas en la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades de Osiptel, y en el Reglamento General de Infracciones y Sanciones aprobado por Osiptel.

Constituyen infracciones el incumplimiento, por parte de la empresa operadora, de cualquiera de las disposiciones contenidas en:

Los artículos (...) 23, (...).

(...).

² Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 172-2022-CD/OSIPTEL y sus modificatorias.

³ Título IV – Contratación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones

Capítulo II – Sobre la Activación del Servicio

(...)

Artículo 23.- Instalación y/o activación del servicio

La empresa operadora debe instalar y/o activar el servicio contratado dentro del plazo que para tal efecto se haya establecido en el contrato, siempre que el abonado cuente con el equipo adecuado y brinde las facilidades necesarias para la prestación del servicio contratado.

(...)

misma norma, puesto que no habría instalado y/o activado el servicio contratado dentro del plazo establecido en el contrato, en seis (6) casos.

- La infracción tipificada en el Anexo 9⁴ de la Norma de las Condiciones de Uso, calificada como leve, en razón a que habría incumplido con lo dispuesto en el numeral 1.3.⁵ del Anexo 5 de la misma norma, dado que no habría remitido ciento ochenta y dos (182) contratos de servicio y habría remitido veintisiete (27) contratos de servicio fuera del plazo establecido por el regulador.
- La infracción tipificada en el literal a)⁶ del artículo 7 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones⁷ (en adelante, el RGIS), calificada como leve, dado que habría entregado información incompleta, al no haber remitido la totalidad de la información solicitada mediante Carta N° 00515-DFI/2023.

En la referida 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° 00142-DFI/SDF/2024 (en adelante, el Informe de Supervisión).

- 1.2. TELEFÓNICA, mediante Carta N° TDP-3756-AG-ADR-24 recibida el 26 de septiembre 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° 02362-DFI/2024, notificada el 3 de octubre de 2024, otorgándole una ampliación de doce (12) días hábiles, adicionales al plazo originalmente otorgado.

En cualquier caso, la carga de la prueba sobre la activación y/o instalación del servicio corresponde a la empresa operadora.

⁴ Anexo 9 – Régimen de Infracciones

Las empresas operadoras serán sancionadas en los casos de incumplimiento de las obligaciones contenidas en las presentes Condiciones de Uso, de acuerdo al procedimiento y disposiciones previstas en la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades de Osiptel, y en el Reglamento General de Infracciones y Sanciones aprobado por Osiptel.

Constituyen infracciones el incumplimiento, por parte de la empresa operadora, de cualquiera de las disposiciones contenidas en:

(...)

Los puntos (...) 1.3, (...) del Anexo 5; (...).

(...).

⁵ Anexo 5 – Mecanismos y Procedimientos de Contratación de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones

(...)

1.3. Carga de la prueba. –

La carga de la prueba respecto de la solicitud y/o aceptación a que se refieren los puntos 1.1 y 1.2, corresponde a la empresa operadora.

La empresa operadora tiene la obligación de suministrar al abonado y a OSIPTEL, cuando le sea requerido, la información que acredite la solicitud y/o aceptación de los actos señalados en el punto 1.1.

⁶ Artículo 7.- Incumplimiento de entrega de información

La Empresa Operadora que, dentro del plazo establecido, incumpla con la entrega de información o entregue información incompleta, incurrirá en infracción grave, siempre que:

- a) Se hubiera emitido un requerimiento escrito por el OSIPTEL que indique la calificación de obligatoria de la entrega de la información requerida, incluyendo el plazo perentorio para su entrega; (...).

⁷ Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



- 1.3. A través de Carta N° TDP-3875-AG-ADR-24, recibida el 2 de octubre de 2024, TELEFÓNICA presentó sus descargos.
- 1.4. Con fecha 13 de noviembre de 2024, la DFI remitió a la Gerencia General el Informe N° 00231-DFI/2024 (en adelante, el Informe Final de Instrucción).
- 1.5. A través de Carta N° 00856-GG/2024, notificada el 23 de noviembre de 2024, la Gerencia General remitió a TELEFÓNICA 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° TDP-4715-AG-ADR-24, recibido el 26 de diciembre de 2024, TELEFÓNICA presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.
- 1.7. A través de Memorando N° 00078-GG/2025 de fecha 25 de febrero de 2025, la Gerencia General solicitó a la DFI la evaluación de la información presentada por la empresa operadora con sus descargos; en atención a ello, mediante Memorando N° 00023-2025-DFI-SDF/OSIPTEL, recibido el 18 de marzo de 2025, la DFI remitió su pronunciamiento respecto de los medios probatorios presentados.
- 1.8. El 31 de marzo de 2025, se notificó a TELEFÓNICA la Resolución N° 00117-2025-GG/OSIPTEL (en adelante, la RESOLUCIÓN 117), documento por medio del cual la Gerencia General sancionó a la empresa operadora con:
 - una (1) multa de 42,6 UIT, por la comisión de una infracción tipificada en el Anexo 9 de la Norma de las Condiciones de Uso, calificada como grave, al haber incumplido el artículo 23 de la referida norma, toda vez, que respecto de cuatro (4) servicios, no instaló y/o activó el servicio contratado dentro del plazo establecido en el contrato (en adelante, la INFRACCIÓN 1).
 - una (1) multa de 40,3 UIT, por la comisión de una infracción tipificada en el Anexo 9 de la Norma de las Condiciones de Uso, calificada como leve, al no haber cumplido lo dispuesto en el punto 1.3 del Anexo 5 de la misma norma, en razón a que, no remitió ciento ochenta y dos (182) contratos de servicio y remitió veintisiete (27) contratos de servicio fuera del plazo establecido por el OSIPTEL (en adelante, la INFRACCIÓN 2).
 - una (1) multa de 40,3 UIT, por la comisión de una infracción tipificada en el literal a) del artículo 7 del RGIS, calificada como leve, al no haber cumplido con remitir la totalidad de la información requerida a través de Carta N° 00515-DFI/2023: (i) la lista de motivos (al detalle) por los cuales no habría podido realizar la instalación y/o activación del servicio solicitado y los campos en donde se muestra esta información en sus sistemas, (ii) catorce (14) comprobantes de pago de cargos de instalación, de acuerdo con lo indicado en cada mecanismo de contratación remitido, (iii) doscientos setenta y ocho (278) constancias de instalación y/o activación o acreditación del motivo por el cual la instalación y/o activación no se llevó a cabo y (iv) la constancia de las devoluciones efectuadas a los abonados a los cuales no se pudo instalar y/o activar el servicio, en caso se hubiera exigido al abonado un pago previo a la instalación y/o activación del servicio contratado (en adelante, la INFRACCIÓN 3).

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>



- 1.9. El 23 de abril de 2025, mediante Escrito N° TDP-01151-AG-ADR-25, TELEFÓNICA interpuso recurso de apelación contra la RESOLUCION 117, solicitando audiencia de informe oral, la cual fue concedida mediante Carta N° 00017-2025-STTA/OSIPTel, notificada el 8 de mayo de 2025.
- 1.10. Con fecha 9 de mayo de 2025, a través de Escrito N° TDP-01295-AG-ADR-25, TELEFÓNICA confirmó su participación en la aludida audiencia de informe oral.
- 1.11. El 14 de mayo 2025 se llevó a cabo la diligencia de informe oral con asistencia del representante de TELEFÓNICA.
- 1.12. A través de Escrito N° TDP-01442-AG-ADR-25, recibido el 20 de mayo de 2025, la empresa operadora presentó las diapositivas que utilizó para su exposición en el informe oral del 14 de mayo de 2025.

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 General⁸ (en adelante, el 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

Respecto de los argumentos de TELEFÓNICA por los cuales cuestiona la RESOLUCIÓN 117 y, a partir de ello, solicita la reducción y/o revocatoria de las sanciones impuestas, corresponde manifestar lo siguiente:

3.1. Respecto de la probabilidad de detección considerada en el cálculo de la multa aplicada a la INFRACCION 1

Con respecto a la INFRACCIÓN 1, TELEFÓNICA sostiene que la no instalación y/o activación de servicios son conductas que impactan de manera directa en los abonados, siendo absolutamente observables por estos, y que no requieren de un conocimiento especializado para su identificación; asimismo, precisa que la autoridad reguladora realiza constantes supervisiones, con relación al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Norma de las Condiciones de Uso, y que, en esa línea, periódicamente le han seguido procedimientos para supervisar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo.

A partir de lo señalado, la empresa operadora considera que en la determinación de la multa impuesta por la referida infracción, correspondería se asigne una probabilidad de detección *alta*, conforme con la Metodología de Cálculo para la Determinación de Multas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores tramitados ante el OSIPTel (en adelante, la METODOLOGÍA DE MULTAS)⁹, y no *baja* como considera la Administración. Este argumento fue reiterado por la empresa operadora en la presentación de su informe oral.

⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 00004-2019-JUS.

⁹ Aprobada mediante la Resolución N° 00229-2021-CD/OSIPTel.

Por otro lado, TELEFÓNICA indica que la resolución impugnada, para sustentar la aplicación de una probabilidad de detección baja, acude al criterio establecido en la Resolución N° 00271-2023-CD/OSIPTEL, referencia que a criterio de la empresa operadora es errónea, dado que la citada resolución no alude a la infracción del artículo 23 de la Norma de las Condiciones de Uso, sino a las derivadas del incumplimiento de los artículos 7, 19 y 120 del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones¹⁰, norma que incluso ya se encuentra derogada, aspecto que vulneraría los principios de legalidad y debido procedimiento. Este argumento se reiteró en el informe oral brindado por la empresa operadora.

Con relación al cuestionamiento a la probabilidad de detección asignada en el cálculo de la multa impuesta por la INFRACCIÓN 1, corresponde indicar que este criterio de graduación de sanciones responde al grado de posibilidad de que el infractor sea descubierto por la autoridad. Al respecto, la METODOLOGÍA DE MULTAS establece los siguientes criterios de asignación de probabilidad de detección:

**CUADRO N° 01: MUESTRA DE CRITERIOS PARA DETERMINAR
LA PROBABILIDAD DETECCION**

NIVEL DE PROBABILIDAD	PROBA-BILIDAD	CRITERIOS DE ASIGNACION
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 infractores similares anteriormente sancionados.
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

¹⁰ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00138-2012-CD/OSIPTEL y modificatorias.



		sofisticado (obstáculos económicos).
--	--	--------------------------------------

Elaboración: OSIPTEL

Conforme a ello, la asignación de la probabilidad de detección *baja*, respecto de los incumplimientos que se le imputan a TELEFÓNICA, ha sido considerada a partir de lo siguiente:

- La supervisión de cumplimiento de la obligación de instalar y/o activar el servicio en el plazo establecido en los contratos, requiere que –además de la información que se recabe de la empresa operadora- se efectúen acciones de fiscalización mediante el mecanismo de levantamiento de información, aspecto que dificulta y hace más elaborado el proceso.
- La disponibilidad de la información presenta restricciones para la verificación del cumplimiento de la obligación, en tanto se trata de recabar los contratos de abonados, las constancias de las instalaciones, entre otras actividades, lo cual limita las posibilidades de detección de los incumplimientos.
- La detección de los incumplimientos depende de realizar acciones de verificación, no siendo posible evidenciar la totalidad de casos en los cuales la empresa realice la instalación y/o activación del servicio en el plazo establecido en el contrato, debido a lo complicado que es ubicar usuarios que soliciten la instalación y/o activación de un servicio, siendo necesario contar con los contratos de abonado, en los cuales se establece el plazo de instalación y/o activación del servicio, y las constancias de instalación y/o activación, en las cuales se aprecia la fecha de instalación y/o activación.

Con relación a los argumentos expuestos por la empresa operadora, corresponde a este Tribunal indicar que:

- Las acciones de fiscalización que realiza la DFI, para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el artículo 23 de la Norma de las Condiciones, no se llevan a cabo constantemente, como refiere TELEFÓNICA, sino que se efectúan de manera *regular*, considerando que para la detección de su infracción se requiere de un despliegue dedicado y diverso.
- Para la identificación de la conducta infractora se requiere de un conocimiento especializado, dado que no basta que el incumplimiento sea percibido por los contratantes, sino que se requiere conocer el marco normativo, esencialmente de carácter técnico, a fin de identificar y/o detectar que tal incumplimiento califica de infracción normativa imputable a las empresas operadoras.

En ese sentido, debe indicarse que la probabilidad de detección, considerada por la primera instancia en la determinación de la multa impuesta por la INFRACCION 1, resulta ser adecuada.

Por otra parte, con respecto a la cita que habría hecho la primera instancia de la Resolución N° 00271-2023-CD/OSIPTEL -según TELEFÓNICA con la intención de sustentar la aplicación de una probabilidad de detección *baja*-, debe señalarse que tal apreciación no es exacta, dado que en los párrafos anteriores a la mencionada cita –más precisamente en el literal (ii) del numeral

3.1. del acápite III de la RESOLUCIÓN 117-, se exponen con precisión las razones del porqué estima una probabilidad de detección baja.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto en la RESOLUCIÓN 117, la cita de la Resolución N° 00271-2023-CD/OSIPTEL tiene por objeto evidenciar que, al determinar la probabilidad de detección aludida, se ha respetado el principio de predictibilidad, dado que está considerando el mismo grado de probabilidad que la Administración estimó en la Resolución N° 00271-2023-CD/OSIPTEL, al resolver un procedimiento sancionador en el que se revisó una infracción al artículo 19 del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.

Al respecto, cabe indicar que el artículo 19 del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones es el antecedente del artículo 23 de la Norma de las Condiciones de Uso, disposición que sustituyó a la primera con el mismo espíritu y similar texto, aspectos que validan la cita formulada por la primera instancia. A continuación se presenta un cuadro¹¹ que muestra la similitud de las referidas disposiciones:

CUADRO N° 02: COMPARACION ENTRE DISPOSITIVOS ACTUAL Y DEROGADO

TUO DE LAS CONDICIONES DE USO (RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 138-2012-CD-OSIPTEL y sus modificatorias)	NORMA DE LAS CONDICIONES DE USO (RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 172- 2022-CD/OSIPTEL)
vigente hasta el 8 de octubre de 2022	vigente desde el 9 de octubre de 2022
TÍTULO II - ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES CAPÍTULO III - INSTALACIÓN Y/O ACTIVACIÓN DEL SERVICIO(...)	TÍTULO IV - CONTRATACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES CAPÍTULO II - SOBRE LA ACTIVACIÓN DEL SERVICIO (...)
Artículo 19.- Acceso al domicilio para la instalación La empresa operadora deberá instalar y/o activar el servicio contratado dentro del plazo que para tal efecto se haya establecido en el contrato, siempre que el abonado cuente con el equipo adecuado y brinde las facilidades necesarias para la prestación del servicio contratado. En caso que se requiera la presencia del personal designado por la empresa para la instalación y/o activación del servicio, la empresa operadora, previa coordinación con el abonado, deberá informar la fecha en que se realizará la instalación y/o activación del servicio, indicando un rango horario no mayor a ciento ochenta (180) minutos, en los cuales se efectuaría la referida instalación y/o activación. El personal designado por la empresa operadora deberá entregar al abonado o a cualquier persona capaz que se encuentre en el domicilio y acredite relación con el abonado, una constancia de instalación y/o activación del servicio, debiendo contar con su conformidad. En cualquier caso, la carga de la prueba que se ha activado o instalado el servicio corresponde a la empresa operadora.	Artículo 23.- Instalación y/o activación del servicio La empresa operadora debe instalar y/o activar el servicio contratado dentro del plazo que para tal efecto se haya establecido en el contrato, siempre que el abonado cuente con el equipo adecuado y brinde las facilidades necesarias para la prestación del servicio contratado. En caso que se requiera la presencia del personal designado por la empresa para la instalación y/o activación del servicio, previa coordinación con el abonado, la empresa operadora debe informar la fecha en que se realizará la instalación y/o activación del servicio, indicando un rango horario no mayor a ciento ochenta (180) minutos. El personal designado por la empresa operadora debe entregar al abonado o a cualquier persona capaz que se encuentre en el domicilio y acredite relación con el abonado, una constancia de instalación y/o activación del servicio, debiendo contar con su conformidad. En cualquier caso, la carga de la prueba sobre la activación y/o instalación del servicio corresponde a la empresa operadora.

Fuente: Informe de Supervisión.

¹¹

Este mismo cuadro está contenido en los Informes de Supervisión y Final de Instrucción, los que en su oportunidad fueron notificados a la empresa operadora.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



En ese sentido, de acuerdo con lo señalado, no resulta atendible lo argumentado por la empresa operadora sobre el particular.

Por otra parte, corresponde indicar que, de acuerdo con la norma que establece el Régimen de Calificación de Infracciones¹² y la METODOLOGÍA DE MULTAS, la calificación de la infracción¹³ debe realizarse al inicio del procedimiento, a través de la carta de inicio; no obstante ello, en caso que en la resolución que atienda el procedimiento, se determine una reducción de la sanción, de tal dimensión que ocupe otros niveles de calificación, corresponderá se resuelva también la modificatoria de la calificación asignada al inicio del procedimiento, esto con la finalidad de preservar la coherencia de lo decidido por la Administración.

Considerando lo expuesto, este Tribunal, al revisar la RESOLUCIÓN 117, ha advertido que la multa base calculada por la Gerencia General al evaluar los criterios de graduación de la sanción, asciende al importe de 42,6 UIT de conformidad con la METODOLOGIA DE MULTAS, no obstante lo cual y a pesar que dicho importe se encuentra dentro de los rangos de una infracción LEVE –conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL, Ley N° 27336 (en adelante, LDFF) vigente al momento de cometerse la infracción-, la primera instancia mantuvo la calificación de GRAVE¹⁴ establecida por el órgano instructor; en tal sentido, este colegiado considera que a efectos de que dicha multa guarde armonía con el artículo citado, corresponde variar la calificación a LEVE.

Por consiguiente, en el presente caso, corresponde modificar la calificación de la infracción establecida, conforme a lo expuesto.

3.2. Sobre la presunta ilegal aplicación del factor de actualización denominado tasa de costo promedio ponderado de capital

TELEFÓNICA manifiesta que, para el cálculo de las multas, el OSIPTEL ha considerado como factor de actualización la tasa de costo promedio ponderado de capital (en adelante, el WACC), la cual habría sido estimada por el propio regulador para el mercado de las telecomunicaciones, en una tasa fija de 8,57% anual y una mensual de 0,69%, tal como precisa la METODOLOGIA DE MULTAS, las cuales entiende no pueden ser objeto de modificación.

Sin embargo, indica la empresa operadora, para el presente caso se ha empleado, en el cálculo de las tres (3) multas impuestas, una tasa de 9,29% anual y una de 0,74% mensual, sin haber dado explicación alguna de los fundamentos que justifican la aplicación de un mayor valor al señalado en la METODOLOGIA DE MULTAS, lo cual vulnera los principios de legalidad y de debido procedimiento.

¹² Aprobado mediante Resolución N° 00118-2021-CD/OSIPTEL.

¹³ Lo cual consiste en determinar si la infracción es leve, grave o muy grave.

¹⁴ Siguiendo la calificación asignada por el órgano instructor, en la que se estimó que posiblemente correspondería una multa de 51,1 UIT, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Norma que establece el Régimen de Calificación de Infracciones, cuyo texto establece:

Artículo 3.- Calificación de la infracción El OSIPTEL efectúa la calificación de la infracción, acorde a la escala prevista en el artículo 25 de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL, al momento de notificar la imputación de cargos por el órgano competente, en función al nivel de multa estimado en aplicación de la Metodología para el Cálculo de Multas, según el tipo de sanción que corresponda.

(...)

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

En relación al cuestionamiento de los valores del WACC anual y mensual considerados para el cálculo de la multa, corresponde señalar que, acorde con lo establecido en la METODOLOGÍA DE MULTAS, para la estimación de multas mediante un enfoque de beneficio ilícito, se emplea un factor de actualización el cual considera para dicho cálculo, el último valor disponible del WACC calculado por el OSIPTEL, para el mercado de telecomunicaciones.

En ese contexto, es que para el cálculo de las multas impuestas en el presente PAS –tal como se advierte del anexo de la RESOLUCIÓN 117, que contiene el referido cálculo-, se empleó el valor actualizado del WACC situado en una tasa anual de 9.29%, estimado por el OSIPTEL, por ser el último valor que se encuentra disponible, respecto de la referida tasa.

Con relación a ello, la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia (en adelante, la DPRC), a través del Informe N° 00184-DPRC/2024 del 27 de setiembre de 2024, efectuó la estimación del WACC, el cual asciende a una tasa anual de 9.29%, valor que ha sido considerado para la estimación del cálculo de las multas. De ahí que dicha estimación haya sido empleada, al ser el último valor que se encuentra disponible y ha sido estimado por el OSIPTEL.

Ahora bien, en cuanto a que la RESOLUCION 117 no precisa cómo es que se determina el valor del WACC aplicado, debe señalarse que, efectivamente, si bien desde la notificación de la Carta de Inicio, TELEFÓNICA tuvo conocimiento del empleo de este factor en el cálculo de la multa, no le ha sido explicado cómo se fijaron las tasas anual de 9,29% y mensual de 0,74% de dicho factor, por lo que corresponde analizar a esta instancia tal circunstancia.

En ese sentido, a efectos de determinar si dicho defecto constituye una vulneración de los principios que señala TELEFÓNICA, se debe determinar, primero, si este hecho implica un vicio del acto administrativo. Luego de ello, se establecerá el tipo de vicio incurrido y la consecuencia o remedio jurídico que establece nuestra legislación en dicho supuesto.

Al respecto, debemos señalar que de los artículos 8 y 9 del TUO de la LPAG se desprende que el acto administrativo es válido siempre que haya sido dictado conforme al ordenamiento jurídico. Asimismo, como se ha señalado líneas arriba, se ha reconocido a nivel legal que el acto administrativo ostenta una presunción de validez, en tanto, su nulidad no sea declarada por autoridad competente.

En esa línea, conforme al artículo 3 del TUO de la LPAG, la motivación del acto administrativo es uno de sus requisitos de validez, en tanto, dicha motivación se realice en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Si bien, según el artículo 10 del TUO de la LPAG, el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez constituye causal de nulidad del acto administrativo, ello no ocurre cuando se presenta algún supuesto de conservación del acto establecido en el artículo 14 de dicha ley, lo cual denota que la regla es la conservación del acto y la nulidad, la excepción.

Justamente, en virtud de la presunción de validez del acto administrativo y del ejercicio de la potestad de autotutela de la Administración, el mencionado artículo 14, establece que cuando el vicio del acto administrativo por el



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



incumplimiento a sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto.

La norma antes citada, establece una lista cerrada de vicios no trascendentes del acto administrativo, esto es, aquellas situaciones donde existiendo deficiencias en el acto administrativo, el mismo sigue siendo válido, teniendo la capacidad de surtir sus efectos, dado que dichos inconvenientes no tienen la gravedad para impedir que el acto administrativo no cumpla sus finalidades públicas.

Así, los supuestos contemplados en el artículo 14 del TUO de la LPAG como vicios no trascendentes son los siguientes:

- a. El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
- b. El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
- c. El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.
- d. Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.
- e. Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.

Ahora bien, en el presente caso, se advierte que la RESOLUCIÓN 117 no ha desarrollado la explicación de cómo se obtuvo el valor asociado al WACC en el presente PAS. Por ello, a tenor de lo señalado en el artículo 3 del TUO de la LPAG, existiría un defecto en la motivación del referido acto administrativo.

A efectos de determinar si dicho vicio impacta de tal forma que corresponda declararse la nulidad del acto administrativo, deberá analizarse si:

- a. Se ha configurado la regla general de la conservación del acto, dado que el artículo 10 de la LPAG señala que es causal de nulidad el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez, siempre que no se configure uno de los supuestos de conservación establecidos en el artículo 14.
- b. Si no se ha configurado la regla general de la conservación del acto, corresponderá analizar si corresponde declarar la nulidad del acto administrativo, como regla excepcional.

Tal como se ha señalado, el artículo 14 del TUO de la LPAG establece los casos en los que se configura una causal de conservación del acto. En virtud de ello, este Tribunal considera que el tipo de vicio que se ha configurado en el presente caso corresponde a un vicio no trascendente, por lo siguiente:

- (i) El Tribunal Constitucional¹⁵ señala que una motivación insuficiente se encuentra referida a un mínimo de motivación, atendiendo a las razones

¹⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°01858-2022-PA/TC. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/01858-2022-AA.pdf>



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



de hecho o derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada.

En esa línea, señala que, si bien no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia solo resulta relevante desde la perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la insuficiencia de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

Con relación a ello, la explicación de la forma como se ha determinado el valor del WACC no se desprende de la RESOLUCIÓN 117, lo cual constituye una motivación insuficiente y parcial. No obstante, considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional, el defecto en este requisito del acto administrativo no altera el sentido de la decisión final en aspectos importantes como la declaración de responsabilidad administrativa de la empresa operadora.

En ese sentido, si bien, el ordenamiento jurídico reconoce que el derecho a la motivación de los actos administrativos es una garantía del debido procedimiento, ello no significa que cualquier error o defecto en el que se incurra vulnera el derecho del administrado o constituya causal de nulidad, tal como se ha explicado anteriormente.

Por ello, en el presente caso, el que no se haya desarrollado la explicación de cómo se obtuvo el valor del WACC, no constituye un elemento central para la emisión de la decisión reflejada en la RESOLUCIÓN 117, siendo que no constituye un elemento central sobre el cual se sustentó, por ejemplo, la determinación del incumplimiento de las obligaciones supervisadas.

En ese sentido, el hecho que la RESOLUCIÓN 117 no haya desarrollado la forma como se obtuvo el valor del WACC, no constituye un vicio trascendente, dado que ello no constituye el núcleo central de los motivos por lo que se determinó la responsabilidad administrativa de TELEFÓNICA en el presente caso.

No debe perderse de vista que la finalidad pública de la emisión de la RESOLUCIÓN 117, objeto central del PAS, es que, a través de la imposición de una medida disuasiva, la empresa ajuste su conducta a fin de que cumpla con sus obligaciones regulatorias.

Es importante resaltar que la situación presentada en este caso no ha generado la indefensión de TELEFÓNICA, siendo que tuvo la oportunidad de cuestionar el uso de dicho factor en sus descargos, así como, viene ejerciendo su derecho de contradicción, en el marco del recurso de apelación interpuesto materia de análisis en este expediente.

En efecto, si bien se admite que la RESOLUCIÓN 117 no desarrolla la determinación del factor WACC en el caso en concreto, lo cierto es que el valor atribuido a dicho factor sí consta en la Carta de Inicio –al encontrarse expresado en el cálculo adjunto a dicho documento–, por lo que TELEFÓNICA ha tenido la oportunidad de cuestionarlo desde el inicio del PAS.

- (ii) A pesar de que no se ha desarrollado la explicación de la estimación del WACC en la RESOLUCIÓN 117, de no haberse producido el vicio, el acto administrativo impugnado hubiese tenido el mismo contenido, toda vez que:
- Se hubiera declarado la responsabilidad administrativa de TELEFÓNICA por la comisión de la infracción analizada.
 - Se hubiera impuesto una sanción administrativa y se hubiera aplicado, en virtud de la METODOLOGÍA DE MULTAS, un cálculo que considere el WACC actualizado, por constituir un parámetro utilizado por el OSIPTEL como factor de actualización de la tasa de costo promedio ponderado de capital, tal como se desprende de otros casos tramitados por el ente regulador.

Conforme a lo expuesto, el vicio no trascendente antes expuesto, consistente en la motivación insuficiente o parcial, no altera el sentido de la decisión final emitida en el presente PAS en aspectos importantes, ni afecta el debido procedimiento.

En ese sentido, aplicando lo señalado en el artículo 14 del TUO de la LPAG, corresponde conservar el acto administrativo, dado que se ha determinado la existencia de un vicio no trascendente del acto administrativo, por lo que no se ha configurado causal alguna de nulidad del acto administrativo. En el marco de ello, con la notificación de la presente resolución, deberá remitirse a la empresa operadora el Informe N° 00184-DPRC/2024, dado que expresa el desarrollo del proceso de cuantificación del valor del WACC.

De este modo, considerando lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la empresa operadora en este extremo.

3.3. Acerca de la aplicación del concurso de infracciones

TELEFÓNICA indica que, tanto la INFRACCION 2, como la INFRACCION 3, parten de una misma conducta: no remitir la información requerida a través de Carta N° 00515-DFI/2023, de manera completa y en el plazo establecido, lo cual generaría una duplicidad de sanciones y vulneraría las garantías mínimas que protegen a los administrados. Dicho aspecto, precisa la empresa operadora, exige se aplique el principio del concurso de infracciones.

En relación con lo expuesto por TELEFÓNICA, este colegiado considera que lo argumentado por la empresa operadora refiere a la figura del concurso de infracciones, la cual se encuentra contemplada en el artículo 248 del TUO de la LPAG, bajo el siguiente texto:

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

(...)

6. *Concurso de Infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.*

(...)”

Esta figura jurídica ha sido denominada por la doctrina, como el concurso ideal de infracciones y responde a aquellas situaciones en las que un solo hecho realizado por el sujeto infractor da lugar a dos (2) o más infracciones, esto es que, frente a una única acción, le corresponden una pluralidad de infracciones¹⁶.

En el caso que nos ocupa y tal como se ha señalado en líneas anteriores, se le imputa a TELEFÓNICA el incumplimiento de lo dispuesto en el punto 1.3. del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, toda vez que, de los contratos que le fueron requeridos¹⁷ a la empresa operadora, mediante Carta N° 00515-DFI/2023, no cumplió con hacer la remisión de ciento ochenta y dos (182) contratos y remitió veintisiete (27) fuera de plazo:

CUADRO N° 03: CONTRATOS DE SERVICIO REMITIDOS POR TELEFÓNICA

REQUERIMIENTO DE LA ADMINISTRACION		NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA EMPRESA OPERADORA			
CONTRATOS REQUERIDOS	299	PRESENTADOS	117	EN PLAZO	90
				FUERA DE PLAZO	27
		NO PRESENTADOS	182		

Fuente: Informe de Supervisión.

Mientras que, por otra parte, se imputa a TELEFÓNICA la infracción que se describe en el literal a) del artículo 7 del RGIS, en razón a que la empresa operadora no cumplió con remitir respecto de doscientos noventa y nueve (299) abonados (i) la lista de motivos por los cuales no efectuó la instalación y/o activación del servicio solicitado y los campos donde se muestra esta información en sus sistemas, (ii) catorce (14) comprobantes de pago del cargo de instalación, de acuerdo con lo indicado en cada mecanismo de contratación remitido, (iii) doscientos setenta y ocho (278) constancias de instalación y/o activación o acreditación del motivo por el cual la instalación y/o activación no se llevó a cabo y (iv) las constancias de las devoluciones efectuadas por parte de su representada a los abonados a los cuales no se pudo instalar y/o activar el servicio, en caso se hubiera exigido al abonado un pago previo a la instalación y/o activación del servicio contratado, todo lo cual se requirió¹⁸ a través de Carta N° 00515-DFI/2023.

Como se puede observar, los casos en los que la Administración sustentó el incumplimiento de TELEFÓNICA respecto del punto 1.3. del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso (casos descritos en el Cuadro N° 03), no son

¹⁶ GOMEZ Tomillo, Manuel e Iñigo SANZ Rubiales. Derecho Administrativo Sancionador – Parte General: Teoría y práctica del derecho penal administrativo. Arazandi. 2da. Edición. p. 622 – 623.

¹⁷ La DFI requirió a TELEFÓNICA, según se describe en el numeral 3 de la Carta N° 00515-DFI/2023, respecto de 299 abonados, el último contrato de abonado de estos, que involucre la instalación y/o activación de servicios, mostrando el plazo establecido para realizar tal instalación y/o activación.

¹⁸ A través de los numerales 1, 2, 4 y 5 de la Carta N° 00515-DFI/2023, se requirió a TELEFÓNICA, respecto de 299 abonados (i) el procedimiento efectuado en los sistemas comerciales al momento de realizar un proceso de instalación y/o activación del servicio, tanto para servicios móviles como de servicios fijos, desde su solicitud por parte del abonado hasta la entrega de la constancia de instalación y/o activación del servicio contratado, (ii) la lista de motivos (al detalle) por los cuales no podría realizar la instalación y/o activación del servicio solicitado y el/los campo(s) donde se muestra esta información en sus sistemas, (iii) las constancias de instalación y/o activación de servicios contratados por los abonados, durante el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2022 hasta el 30 de enero de 2023, asociados al requerimiento señalado en el numeral 3, y (iv) la información referida a los usuarios a los cuales no se pudo instalar y/o activar el servicio solicitado en el periodo comprendido entre el 1 de agosto de 2022 hasta el 30 de enero de 2023, asociados al requerimiento señalado en el numeral 3.

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

los mismos en los que se fundamentó la imputación por la infracción tipificada del literal a) del artículo 7 del RGIS, como equivocadamente afirma la empresa operadora, verificándose, en consecuencia, que no se cumple el supuesto previsto para el concurso de infracciones.

Esta diferenciación, entre los hechos que son imputados respecto de cada infracción, puede ser advertida desde la descripción de los incumplimientos que determina el Informe de Supervisión –la cual se repite en la imputación de cargos que realizada con la Carta de Inicio-, hasta los considerandos que ofrece la RESOLUCIÓN 117.

Es importante señalar que el aspecto más importante de análisis para determinar la existencia de un concurso de infracciones es la determinación de la unidad fáctica¹⁹. Al respecto, en el presente caso, nos encontramos ante conductas infractoras independientes, toda vez que conforme se ha indicado en los párrafos precedentes, el punto 1.3. del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso está referido a la no remisión y/o remisión fuera del plazo establecido de los mecanismos de contratación, mientras que el artículo 7 del RGIS, está referido a la no remisión de documentación distinta a los mecanismos de contratación, a fin de verificar lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la Norma de las Condiciones de Uso. En consecuencia, en tanto dichos aspectos del procedimiento versan sobre conductas plenamente diferenciadas, las conductas que motivaron los incumplimientos imputados y sancionados no parten de un solo hecho generador, no correspondiendo la aplicación la figura del concurso de infracciones invocada por la empresa operadora.

Adicionalmente a lo expuesto, debe indicarse que el hecho que se hayan efectuado los dos (2) requerimientos a través de la misma carta, no significa que los actos que determinan los incumplimientos sean los mismos, por lo que no se ha afectado alguna de las garantías que protegen a los administrados.

De conformidad con lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por TELEFÓNICA 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar **FUNDADO EN PARTE** el recurso de apelación interpuesto por TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. contra la Resolución N° 00117-2025-GG/OSIPTEL y, en consecuencia:

- (i) MODIFICAR la calificación de la infracción prevista en el Anexo 9 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, por el incumplimiento del artículo 23 de dicha norma, de GRAVE a LEVE, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

¹⁹ JIMÉNEZ ALEMÁN, José Alonzo. Notas acerca del concurso de infracciones en el Derecho Administrativo Sancionador: Caso peruano. En: Revista Derecho & Sociedad, Número 55. p. 57.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



- (ii) CONFIRMAR la Resolución N° 00117-2025-GG/OSIPTEL en sus demás extremos.

Artículo 2.- Notificar la presente resolución a la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A., conjuntamente con el Informe N° 00184-DPRC/2024.

Artículo 3.- Disponer la publicación de la presente resolución y de la Resolución N° 00117-2025-GG/OSIPTEL en el portal web institucional: www.osiptel.gob.pe.

Artículo 4.- Poner en conocimiento de la Oficina de Administración y Finanzas la presente Resolución, para los fines respectivos.

Regístrese y comuníquese,

Con el voto favorable de los miembros del Tribunal de Apelaciones del OSIPTEL: Gustavo Nilo Rivera Ferreyros, Renzo Rojas Jiménez y Carlos Antonio Rouillon Gallangos; en la Sesión N° 056-2025 del 4 de junio de 2025.

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

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>