



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones



RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES

EXPEDIENTE	:	049-2024-GG-DFI/PAS
MATERIA	:	Recurso de apelación interpuesto por la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. contra la resolución N° 0123-2025-GG/OSIPTEL
ADMINISTRADO	:	TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

VISTOS:

- (i) El expediente N° 049-2024-GG-DFI/PAS, y;
- (ii) El recurso de apelación interpuesto por la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A., (en adelante, TELEFÓNICA) contra la resolución N° 0123-2025-GG/OSIPTEL, emitida por la Gerencia General.

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

- 1.1 El 20 de mayo de 2024, la Dirección de Fiscalización e Instrucción (en adelante, DFI) comunicó a TELEFÓNICA, a través de la carta N° 1356-DFI/2024 (en adelante, carta de imputación), el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) por la presunta comisión de la infracción tipificada en el artículo 2 del anexo 5 del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones¹ (en adelante, TUO de las Condiciones de Uso), al presuntamente haber incumplido lo dispuesto en el artículo 63 de la norma referida y en el artículo 9 de las Normas Especiales para la Prestación del Servicio de Acceso a Internet Fijo aplicables a Telefónica del Perú S.A.A.² (en adelante, Normas Especiales), calificadas como muy graves. Asimismo, se otorgó cinco (5) días hábiles a la empresa operadora para que presente sus descargos.
- 1.2 El 22 de julio de 2024, mediante la carta N° TDP-2934-AG-ADR-24, TELEFÓNICA presentó sus descargos a la carta de imputación.
- 1.3 El 18 de octubre de 2024, la DFI remitió el informe N° 00209- DFI/2024 (en adelante, informe final de instrucción) a la Gerencia General, el mismo que fue puesto en conocimiento de TELEFÓNICA con carta 0831-GG/2024, notificada el 8 de noviembre de 2025, a efectos de que formule sus descargos.
- 1.4 El 2 de diciembre de 2024, mediante la carta N° TDP-4498-AG-ADR-24, TELEFÓNICA presentó sus descargos al informe final de instrucción.

¹ Aprobado por resolución N° 138-2012-CD/OSIPTEL y sus modificatorias.

² Aprobada por resolución N° 138-2020-CD/OSIPTEL.



- 1.5 El 20 de febrero de 2025, la Gerencia General notificó la resolución N° 0052-2025-GG/OSIPTEL (en adelante, RESOLUCIÓN 52) mediante la cual resolvió lo siguiente:

“Artículo 1º.- SANCIONAR a la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. con una MULTA de 350 UIT, por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 2º del Anexo 5, Régimen de Infracciones y Sanciones, del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 138-2012-CD/OSIPTEL y sus modificatorias; calificada como MUY GRAVE por el OSIPTEL, toda vez que incumplió con lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 63º del referido cuerpo normativo; de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

Artículo 2º.- SANCIONAR a la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. con una MULTA de 350 UIT, por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 9º de las “Normas Especiales para la Prestación del Servicio de Acceso a Internet Fijo aplicables a Telefónica del Perú S.A.A.” – Régimen de Infracciones y Sanciones, aprobada por Resolución N° 00138-2020-CD/OSIPTEL; calificada por el OSIPTEL como MUY GRAVE, toda vez que incumplió lo dispuesto en el artículo 7º del referido cuerpo normativo; de conformidad con los fundamentos expuestos en la presente Resolución.

- 1.6 El 13 de marzo de 2025, mediante la carta N° TDP-00676-AGADR-25, TELEFÓNICA presentó recurso de reconsideración contra la RESOLUCIÓN 52, el cual fue declarado infundado a través de la resolución N° 0123-2025-GG/OSIPTEL (en adelante, RESOLUCIÓN 123), notificada el 4 de abril de 2025.
- 1.7 El 29 de abril de 2025, mediante la carta N° TDP-01204-AGADR-25, TELEFÓNICA presentó recurso de apelación contra la RESOLUCIÓN 123, en el cual además solicitó una audiencia de informe oral, la cual se llevó a cabo el 28 de mayo de 2025.

II. Verificación de requisitos de admisibilidad y procedencia

De conformidad con el artículo 27 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones (en adelante RGIS)³ y los artículos 218 y 220 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁴ (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

Respecto de los argumentos desarrollados por TELEFÓNICA, cabe señalar lo siguiente:

3.1 Sobre el incumplimiento del artículo 63 del TUO de las Condiciones de Uso y el artículo 7 de las Normas Especiales

De manera preliminar, cabe señalar que el artículo 63 del TUO de las Condiciones de Uso establecía que luego de formulada la solicitud de migración y de ser aceptada por la empresa operadora, la migración debía hacerse efectiva en la fecha que corresponde al inicio del ciclo de facturación inmediato posterior⁵. Asimismo, el artículo 7 de las Normas Especiales dispone que, para

³ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL.

⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

⁵ Cabe precisar que dicha obligación actualmente se encuentra recogida en el punto 4.2 del numeral 4 del anexo N° 2 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada mediante la resolución N° 172-2022-CD/OSIPTEL y sus modificatorias.



abonados del servicio de acceso a internet fijo o servicios empaquetados con dicho servicio, luego de formulada la solicitud de migración y ser aceptada por la empresa operadora, la migración debe hacerse efectiva en un plazo máximo de un (1) día hábil y hasta cinco (5) días hábiles, si se requiere visita técnica.

Debe tenerse en cuenta que, durante la ejecución del contrato del servicio público de telecomunicaciones, el abonado tiene el derecho de migrar a otros planes tarifarios que se ofrezcan al momento de solicitar la migración, así como el derecho a contar con plazos ciertos para la atención de su solicitud.

Considerando ello, la DFI verificó durante el periodo comprendido entre el 11 de mayo y 31 de diciembre de 2022, si TELEFÓNICA dio cumplimiento a las disposiciones anteriormente citadas, para lo cual se revisaron los reportes de las solicitudes de migración de plan tarifario entregados por la empresa operadora al sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones del OSIPTEL, advirtiendo lo siguiente:

- TELEFÓNICA en un millón novecientos dos mil seiscientos cincuenta y dos (1 902 652) solicitudes de migración de plan tarifario, correspondientes a servicios móviles y fijos que no incluyen el componente de internet fijo, no ejecutó las solicitudes de migración de plan tarifario dentro del plazo establecido en el artículo 63 del TEO de las Condiciones de Uso, incurriendo en la infracción tipificada en el artículo 2 del anexo 5 del cuerpo normativo citado.
- TELEFÓNICA en ciento cuarenta y ocho mil setecientos treinta y seis (148 736) solicitudes de migración de plan tarifario, correspondientes a servicios fijos que incluyen el componente de internet fijo, no ejecutó las solicitudes de migración de plan tarifario dentro del plazo establecido en las Normas Especiales, incurriendo en la infracción tipificada en el artículo 9 del cuerpo normativo citado.

3.2 Sobre la caducidad del procedimiento

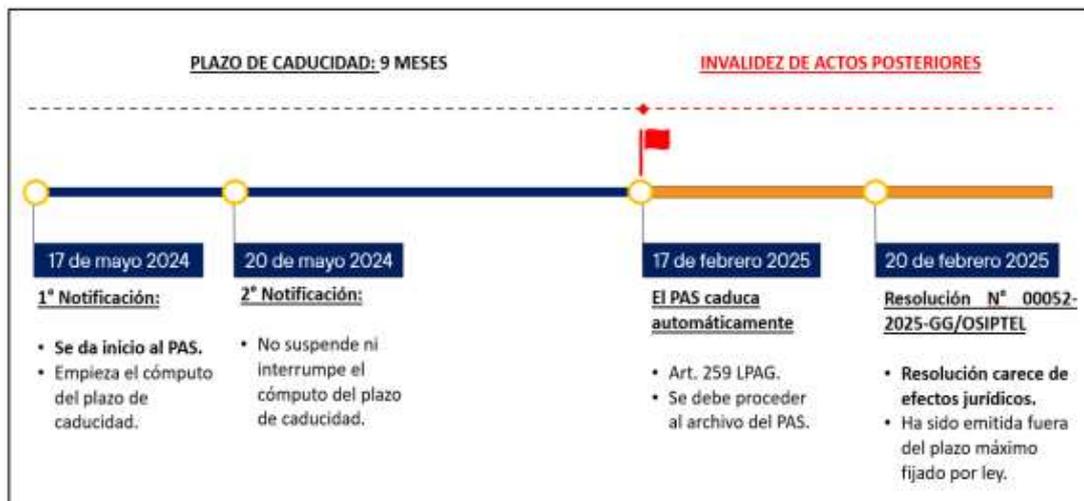
TELEFÓNICA señala que en su recurso de reconsideración alegó que se habría producido la caducidad del procedimiento, para lo cual remitió como nueva prueba la carta N° 01356-DFI/2024, notificada el 17 de mayo de 2024, mediante la cual se le habría informado sobre el inicio del PAS. De tal forma, la empresa operadora sostiene que la administración tenía hasta el 17 de febrero de 2025 para emitir la resolución de sanción, no obstante, esta fue emitida el 20 de febrero de 2025, configurándose la caducidad antes mencionada.

Añade que, a pesar de lo mencionado en el párrafo anterior, su solicitud de caducidad fue desestimada por la primera instancia en la medida que la comunicación del 17 de mayo de 2024 fue dejada sin efecto a través de la notificación de la carta N° 01356-DFI/2024 el 20 de mayo de 2024, fecha en la cual se habría iniciado el presente PAS.

Sobre lo mencionado, TELEFÓNICA sostiene que, de acuerdo con los artículos 16 y 25 del TEO de la LPAG, que regulan la eficacia y vigencia de los actos administrativos, la notificación efectuada el 17 de mayo de 2025 resultaría válida. De tal forma, es que el presente PAS se habría iniciado el 17 de mayo de 2024, pues en esa fecha se recibió el correo electrónico respectivo.



En tal sentido, TELEFÓNICA indica que, según el artículo 259 del TUO de la LPAG, la administración cuenta con un plazo máximo de nueve (9) meses para resolver el procedimiento sancionador, por lo que, en este caso, considerando que el procedimiento se inició el 17 de mayo de 2024, la caducidad se habría configurado el 17 de febrero de 2025, conforme al siguiente detalle:



Añade TELEFÓNICA que, en este caso, la entidad administrativa no ha emitido pronunciamiento alguno respecto a la ampliación del plazo de caducidad, conforme a lo previsto en el TUO de la LPAG. Asimismo, sostiene que la DFI tampoco contaba con la competencia para dejar sin efecto la fecha de inicio del PAS, de forma unilateral.

Considerando lo señalado, TELEFÓNICA afirma que la notificación del 17 de mayo de 2024 determinó que el PAS haya caducado el 17 de febrero de 2025, por lo que corresponde a la Gerencia General iniciar un nuevo procedimiento sancionador de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente.

Finalmente, TELEFÓNICA en la audiencia de informe oral ha reiterado los argumentos mencionados anteriormente, agregando que no correspondía a la DFI dejar sin efecto el acto de notificación del 17 de mayo de 2025 en la medida que primero debía declararse la nulidad de dicho acto por el superior jerárquico mediante una resolución⁶, situación que no habría ocurrido en este caso.

De lo expuesto en el recurso de apelación, así como en la diligencia de informe oral, este Tribunal advierte que TELEFÓNICA alega la caducidad del procedimiento, en tanto este -a su criterio- habría iniciado el 17 de mayo de 2024. Para tal efecto resulta pertinente citar el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la LPAG, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. (...)

⁶ Afirmación realizada por el representante de TELEFÓNICA en la audiencia de informe oral en los minutos 5:50 y 6:48 de la misma.



Del texto citado se aprecia que el plazo de caducidad es de nueve (9) meses, el cual es prorrogable excepcionalmente en tres (3) meses, pero en primer término la administración pública cuenta con el plazo inicialmente mencionado para tramitar el procedimiento, y emitir el acto administrativo pertinente determinando o no la responsabilidad administrativa del imputado.

Sobre la caducidad, cabe señalar que la misma se fundamenta en el principio de seguridad jurídica, pues permite conocer al administrado el plazo máximo que durará el procedimiento, así como el principio de eficacia, debido a que impone un modo de actuar a la administración de manera que todo lo que realice se materialice en resultados⁷.

Dicho eso, este Colegiado considera que, en este caso, resulta esencial determinar la fecha en que inició el PAS, toda vez que lo argumentado por TELEFÓNICA se circunscribe únicamente a que dicho procedimiento habría caducado, al haber transcurrido el plazo de nueve (9) meses, previsto en el TUO de la LPAG, con el que cuenta la administración para emitir la resolución de sanción.

En tal sentido, al revisar los actuados de este caso se tiene que la imputación de cargos fue notificada el 20 de mayo de 2024 mediante la carta N° 1356-DFI/2024, sin embargo, de la notificación de dicha carta se aprecia que el órgano instructor indicó lo siguiente:

“(...)

Me dirijo a usted a fin de manifestarle que la notificación realizada el 17 de mayo del presente de la CARTA N° 01356-DFI/2024, se deja sin efecto.

En ese sentido, se procede a notificar a través del presente correo, la Carta N° 01356-DFI/2024, la cual se encuentra adjunta al presente. Cabe señalar que, debido al tamaño de los Anexos 1, 2 y 3 del Informe N° 00113-DFI/SDF/2024, los mismos no pueden ser remitidos por este medio; no obstante, podrá encontrarlos dentro de la copia digital del expediente N° 00162-2023-DFI al que se hace referencia en la carta N° 01356-DFI/2024. (...)”

Del texto citado, se aprecia que el órgano instructor hace referencia a una notificación de la misma carta realizada en una fecha anterior, esto es, el 17 de mayo de 2024. En efecto, al verificar la documentación obrante en el presente expediente se aprecia que obra una comunicación notificada en dicha fecha, a través de la cual se trasladó a TELEFÓNICA la carta N° 1356-DFI/2024.

No obstante, la referida comunicación fue expresamente dejada sin efecto el 20 de mayo de 2024, como se mencionó anteriormente. Asimismo, debe resaltarse que la empresa operadora a lo largo del procedimiento, y antes de la emisión de la resolución de sanción, no manifestó discrepancia alguna respecto a la fecha de inicio del procedimiento, llegando a presentar sus descargos una vez vencido el plazo brindado a través de la notificación del 20 de mayo de 2024, e incluso en dichos descargos señaló textualmente que dicho procedimiento fue iniciado en la fecha mencionada anteriormente, tal como se ve a continuación:

“(...) Que, mediante carta N° 01356-DFI/2024, notificada el 20 de mayo de 2024, se ha puesto en conocimiento de Telefónica el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS)”

⁷ Alejos Guzmán, O. (2020). La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 413-428. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22429>



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



Considerando ello, se puede afirmar que para la empresa operadora el presente PAS inició el 20 de mayo de 2024, siendo recién con la interposición del recurso de reconsideración, y con posterioridad a la sanción impuesta por la primera instancia, que TELEFÓNICA ha desconocido dicha fecha. Lo mencionado, a criterio de este Tribunal, resulta en un evidente actuar contradictorio por parte de TELEFÓNICA, pues en un primer momento afirmó que el procedimiento inició el 20 de mayo de 2024, para que posteriormente desconozca dicha fecha.

Es de precisar que, conforme a la teoría de los actos propios, resulta inadmisibles toda pretensión -incluso- lícita pero objetivamente contradictoria con respecto al propio comportamiento anterior efectuado por el mismo sujeto⁸, desprendiéndose dicha teoría del principio de buena fe. Asimismo, la Corte Suprema de Justicia, en la casación N° 1722-2017, ha señalado que los presupuestos para la configuración de la teoría mencionada son i) una conducta vinculante, ii) una pretensión contradictoria e iii) identidad de sujetos.

Cabe resaltar que dichos presupuestos han sido cumplidos en este caso, debido a que TELEFÓNICA a lo largo del PAS evidenció una conducta de concordancia con la primera instancia en lo que se refiere a la fecha de inicio del procedimiento, siendo esto evidenciado con la presentación de sus descargos considerando el plazo otorgado en la notificación del 20 de mayo de 2024 y en los mismos descargos presentados mediante la carta N° TDP-2934-AG-ADR-24. Por lo tanto, resulta contradictorio que posteriormente a la sanción impuesta, la empresa citada señale su disconformidad con la fecha en que comenzó el procedimiento, cuando anteriormente no mostró ningún tipo de observación frente a la fecha considerada por la primera instancia, siendo más bien que la reconoció. Así, es la propia empresa operadora que demuestra una conducta contradictoria.

Por lo tanto, este Tribunal considera coherente y lógico sujetar a TELEFÓNICA a su declaración respecto al inicio del presente PAS, pues lo contrario implica amparar una pretensión que resulta a todas luces contradictoria y que significa una vulneración del principio de buena fe.

Es de precisar que, si bien TELEFÓNICA sostiene que correspondía al superior jerárquico declarar la nulidad del acto de notificación del 17 de mayo de 2024 para que recién esta haya podido dejarse sin efecto, es de precisar que conforme al artículo 213⁹ del TUO de la LPAG el superior jerárquico, efectivamente, cuenta con la competencia para declarar la nulidad de oficio, pero ello se refiere para los actos administrativos que hayan sido emitidos, no obstante, en este caso lo que se dejó sin efecto fue un acto de notificación y no el acto administrativo emitido, que se refiere a una actuación material por parte de la administración.

En tal sentido, al tratarse únicamente de una actuación material, es que la DFI se encontraba facultada para dejar sin efecto la notificación que realizó el 17 de mayo de 2024.

⁸ BORDA, Alejandro, La Teoría de los Actos Propios. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2005, p56

⁹ Artículo 213.- Nulidad de oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor
de Inversión Privada en
Telecomunicaciones



Considerando lo expuesto, este Colegiado puede concluir que el PAS tramitado en este expediente inició el 20 de mayo de 2024, con lo cual la caducidad recién se hubiera configurado el 21 de febrero de 2025, siendo que la resolución de sanción fue emitida por la Gerencia General el 20 de febrero del 2025.

En tal sentido, en este caso no se ha producido la caducidad del procedimiento, debiéndose desestimar lo argumentado 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.- DESESTIMAR la solicitud de nulidad presentada por TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

Artículo 2.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. contra la resolución N° 0123-2025-GG/OSIPTEL y, en consecuencia, confirmar todos sus extremos, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 3.- Notificar la presente resolución a la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.

Artículo 4.- Disponer la publicación de la presente resolución en el portal web institucional: www.osiptel.gob.pe, en conjunto con las resoluciones N° 0123-2025-GG/OSIPTEL y N° 0052-2025-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° 056 del 4 de junio de 2025.

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