



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones



## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE APELACIONES

EXPEDIENTE	<b>00099-2024-GG-DFI/PAS</b>
MATERIA	<b>Recurso de apelación interpuesto por la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. contra la Resolución N° 00120-2025-GG/OSIPTEL</b>
ADMINISTRADO	<b>TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A.</b>

### VISTOS:

- (i) El Expediente N° 00099-2024-GG-DFI/PAS, y;
- (ii) El recurso de apelación presentado el 25 de abril de 2025 por la empresa TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. (en adelante, TELEFÓNICA), contra la Resolución N° 00120-2025-GG/OSIPTEL emitida por la Gerencia General.

### I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante Carta N° 02473-DFI/2024 (en adelante, la Carta de Inicio), notificada el 29 de octubre 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 segundo párrafo<sup>1</sup> del Anexo 9 de las Normas de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, la Norma de las Condiciones de Uso)<sup>2</sup>, calificada como leve, toda vez que entre el 12 de enero y el 30 de marzo de 2023 habría incumplido con lo dispuesto en el tercer<sup>3</sup> y octavo<sup>4</sup> párrafos del

<sup>1</sup> Anexo 9 – Régimen de Infracciones  
(...)  
Constituyen infracciones el incumplimiento, por parte de la empresa operadora, de cualquiera de las disposiciones contenidas en:  
(...)  
Los puntos (...) 7 del Anexo 2; (...).

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

<sup>3</sup> Anexo 2 de la Norma de Condiciones de Uso  
7. Derecho a la Reposición de SIM Card y recuperación de número telefónico o de abonado del servicio público móvil  
(...)  
(...) La empresa operadora está obligada a verificar la identidad del abonado mediante: (i) la exhibición del documento legal de identificación, y excepcionalmente, con la denuncia policial de la pérdida o sustracción de dicho documento; y (ii) el sistema de verificación biométrica de huella dactilar, o, en el caso de las excepciones previstas en el punto 3.4. del Anexo 5, con el documento legal de identificación, en cuyo caso la empresa operadora debe conservar y almacenar una copia del mencionado documento. Asimismo, como medida de seguridad complementaria, para validar su identidad el abonado debe ingresar su contraseña única.  
(...).

<sup>4</sup> Anexo 2 de la Norma de Condiciones de Uso

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



numeral 7 del Anexo 2 de la referida norma, por cuanto en (i) 121 959 casos no realizó la activación a las cuatro (4) horas de presentada la solicitud de reposición de SIM Card, (ii) 126 casos la fecha de validación biométrica es posterior a la fecha de activación del SIM Card y (iii) 1 caso la reposición de SIM Card se realizó mediante documento no válido para solicitar la referida reposición, según la normativa vigente.

- La infracción tipificada en el literal a)<sup>5</sup> del artículo 7 del Reglamento General de Infracciones y Sanciones<sup>6</sup> (en adelante, el RGIS), calificada como grave, toda vez que, dentro del plazo perentorio establecido, habría presentado información incompleta, requerida con carácter obligatorio a través de la Carta N° 02204-DFI/2023, ampliada mediante la Carta N° 02409-DFI/2023.

En la referida comunicación, se indicó a la empresa operadora que se le otorgaba un plazo de veinte (20) 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° 00095-DFI/SDF/2024 (en adelante, el Informe de Supervisión).

- 1.2. TELEFÓNICA, mediante Carta N° TDP-3835-AG-ADR-24 recibida el 6 de noviembre 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° 02615-DFI/2024, notificada el 13 de noviembre de 2024, concediéndole el plazo adicional solicitado.
- 1.3. A través de Carta N° TDP-0006-AG-ADR-25, recibida el 2 de enero de 2025, TELEFÓNICA presentó sus descargos.
- 1.4. Con fecha 24 de enero de 2025, la DFI remitió a la Gerencia General el Informe N° 00010-DFI/2025 (en adelante, el Informe Final de Instrucción).
- 1.5. A través de Carta N° 00069-GG/2025, notificada el 30 de enero de 2025, la Gerencia General remitió a TELEFÓNICA el Informe Final de Instrucción, a efectos de que formule los descargos que considere pertinentes, los cuales no fueron presentados por la empresa operadora.

7. Derecho a la Reposición de SIM Card y recuperación de número telefónico o de abonado del servicio público móvil  
(...)  
Luego de realizada la solicitud del envío de los mensajes indicados en el párrafo precedente, y de la validación exitosa de la identidad del abonado, la empresa operadora debe proceder a la activación del mismo a las cuatro (4) horas de presentada la solicitud.  
(...).

<sup>5</sup> 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; (...).”

<sup>6</sup> Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias.



- 1.6. El 2 de abril de 2025, se notificó a TELEFÓNICA la Resolución N° 00120-2025-GG/OSIPTEL (en adelante, la RESOLUCIÓN 120), documento por medio del cual la Gerencia General sancionó a la empresa operadora con:
- una (1) multa de 32,6 UIT, por la comisión de una infracción tipificada en el segundo párrafo del Anexo 9 de la Norma de las Condiciones de Uso, calificada como leve, al haber incumplido con lo dispuesto en el tercer y octavo párrafos del numeral 7 del Anexo 2 de la referida norma (en adelante, la INFRACCION 1).
  - una (1) multa de 129,9 UIT, por la comisión de una infracción tipificada en el literal a) del artículo 7 del RGIS, calificada como grave, al no haber cumplido con remitir el íntegro de la información requerida a través de la Carta N° 02204-DFI/2023, ampliada mediante la Carta N° 02409-DFI/2023 (en adelante, la INFRACCION 2).
- 1.7. El 25 de abril de 2025, mediante Escrito N° TDP-01168-AG-ADR-25, TELEFÓNICA interpuso recurso de apelación contra la RESOLUCION 120, solicitando audiencia de informe oral, la cual fue concedida mediante Carta N° 00016-2025-STTA/OSIPTEL, notificada el 8 de mayo de 2025.
- 1.8. Con fecha 9 de mayo de 2025, a través de Escrito N° TDP-01296-AG-ADR-25, TELEFÓNICA confirmó su participación en la aludida audiencia de informe oral.
- 1.9. El 14 de mayo 2025 se llevó a cabo la diligencia de informe oral con asistencia del representante de TELEFÓNICA.
- 1.10. A través de Escrito N° TDP-01443-AG-ADR-25, recibido el 20 de mayo de 2025, la empresa operadora presentó las diapositivas que utilizó para su exposición de 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 General<sup>7</sup> (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 120 y solicita la reducción 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 para la INFRACCION 1

TELEFÓNICA sostiene que (i) las acciones que dan origen a la INFRACCION 1 impactan de forma directa en los abonados, siendo absolutamente observables por estos, (ii) las acciones que dan origen a la INFRACCION 1 son conductas que no requieren de un conocimiento especializado para su identificación, (iii) la autoridad reguladora realiza constantes supervisiones a su empresa, en

<sup>7</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 00004-2019-JUS.



relación al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Norma de las Condiciones de Uso y (iv) la entidad reguladora ha sancionado anteriormente a TELEFÓNICA por conductas similares.

A partir de lo expuesto, señala que tales criterios concordarían con la asignación de una probabilidad de detección alta, de acuerdo con la METODOLOGIA DE MULTAS, razón por la cual solicita que se realice el recálculo de la multa, pues no hacerlo afectaría los principios de legalidad y del debido procedimiento. Esta argumentación fue reiterada por TELEFÓNICA durante el informe oral.

Por otra parte, la empresa operadora argumenta que para el cálculo de la multa impuesta por la INFRACCION 1, la entidad reguladora ha considerado una probabilidad de detección media, a partir de asimilar las inconductas comprendidas en la referida infracción con otras completamente distintas, esto es, las comprendidas en la Conducta N° 14 de la Metodología de Cálculo para la Determinación de Multas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores tramitados ante el OSIPTEL (en adelante, la METODOLOGIA DE MULTAS)<sup>8</sup>.

Dicho aspecto, a criterio de la empresa operadora, es una consideración errónea por parte del regulador, dado que la Conducta 14 responde al incumplimiento específico de los artículos 11-A y 11-C del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso<sup>9</sup>, no pudiendo ser aplicadas respecto de la INFRACCION 1, sin una justificación satisfactoria.

Con relación al cuestionamiento sobre 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 DE DETECCIÓN

NIVEL DE PROBABILIDAD	PROBABILIDAD	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

<sup>8</sup> Aprobada mediante la Resolución N° 00229-2021-CD/OSIPTEL.

<sup>9</sup> Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00138-2012-CD/OSIPTEL y modificatorias.



		<p>criterios estadísticos.</p> <p>La conducta infractora no impacta de forma directa a los afectados y no es directamente observable.</p> <p>La supervisión se realiza en forma eventual (se ha realizado pocas veces o recién se está realizando)</p> <p>La disponibilidad de información requiere de mayor esfuerzo para la verificación de la conducta.</p> <p>La conducta infractora puede ser puesta a conocimiento del OSIPTEL vía denuncia.</p> <p>La conducta infractora es difícilmente observable por los afectados.</p> <p>No existe un historial respecto a conductas infractoras similares anteriormente sancionadas.</p>
Baja	0,25	
Muy Baja	0,10	<p>La supervisión involucra zonas de difícil o convulsionada accesibilidad (obstáculos naturales).</p> <p>La disponibilidad de información presenta elevadas restricciones para la verificación de la conducta (alta asimetría de información).</p> <p>Se requiere la utilización de equipamiento costoso y/o sofisticado (obstáculos económicos).</p>

Elaboración: OSIPTEL

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

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

- La supervisión de cumplimiento de las obligaciones de realizar: (i) las activaciones de SIM Cards, dentro de las cuatro (4) horas de presentada la solicitud, (ii) la respectiva validación biométrica, antes de la activación del servicio, y (iii) la verificación de identidad a través de un documento válido, de acuerdo con la normativa vigente, 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 el proceso, por lo que no es cierto que las acciones involucradas en la INFRACCIÓN 1 son conductas que no requieren de un conocimiento especializado para su identificación.
- Las acciones de fiscalización que realiza la DFI, para verificar el cumplimiento de las obligaciones cuyo incumplimiento se le imputa, no se llevan a cabo constantemente, como refiere TELEFÓNICA, sino que se efectúan de manera regular, considerando que forman parte de un Plan de Fiscalización y que, además, los casos a supervisar son seleccionados sin tener en cuenta criterios estadísticos, sino que estos son obtenidos de las mismas acciones de fiscalización.

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

Sobre lo señalado por TELEFÓNICA, acerca de que, para la determinar la sanción, la Administración asimila su accionar a la Conducta N° 14 de la METODOLOGÍA DE MULTAS, la cual sería distinta, debe precisarse que en el presente caso se ha tomado como referencia la mencionada conducta, al estar relacionada a la verificación de identidad en la contratación de servicios móviles, la cual es de naturaleza similar a los incumplimientos imputados. En efecto, en ambos casos se presenta el incumplimiento por parte de la empresa



operadora de verificar adecuadamente la identidad de los abonados durante el trámite de reposición de SIM Card.

Cabe precisar que, de conformidad con el numeral 2.3. del punto 2 de la METODOLOGÍA, para el cálculo de las multas establecidas bajo la fórmula general, resulta válida la aplicación de alguno de los parámetros establecidos por el OSIPTEL, como acontece en el presente caso.

Al respecto, la Conducta N° 14 de la METODOLOGÍA DE MULTAS prevé criterios para el cálculo de la sanción asociados al incumplimiento de la verificación de la identidad en servicios móviles, supuesto en el cual considera una probabilidad de detección media en virtud al cumplimiento de los criterios de asignación de probabilidad definidos en dicho documento, como son, por ejemplo, que el OSIPTEL realiza supervisiones de este tipo de forma regular o si la disponibilidad de información permite identificar la infracción.

Por ello, tomando en cuenta lo establecido en la Conducta N° 14 de la METODOLOGÍA y de acuerdo con el principio de predictibilidad<sup>10</sup>, corresponde asignar una probabilidad de detección media a la INFRACCIÓN 1 imputada en este PAS, por lo que no corresponde modificar la probabilidad asignada por la Gerencia General en el cálculo de la multa impuesta.

De acuerdo con lo expuesto, resulta infundado este extremo de la apelación.

### 3.2. De la aplicación de parámetros no regulados en la METODOLOGÍA DE MULTAS

TELEFÓNICA manifiesta que el cálculo de la multa impuesta por la INFRACCIÓN 1 debe realizarse sobre la base la fórmula general, sin el empleo de parámetros no considerados en la METODOLOGÍA DE MULTAS.

En ese sentido, cuestiona que para el cálculo de la referida multa hayan sido aplicados los parámetros: *Benlín-prepago*, *Benlín-postpago*, *Benlín-prepago diario*, *Benlín-postpago diario* y *meses en los que se verificó la comisión de la infracción*.

Asimismo, TELEFÓNICA observa que se estaría inventando una fórmula de cálculo para la determinación del ingreso ilícito para esa infracción, cuando la METODOLOGÍA DE MULTAS no ha establecido una fórmula para dicho aspecto.

Sobre el particular, este Tribunal debe recordar que, de acuerdo con la METODOLOGÍA DE MULTAS, las conductas infractoras que no se consideren en dicho documento bajo una fórmula específica o a través de montos fijos, se estiman mediante la fórmula general, pudiendo emplear algunos parámetros que hayan sido establecidos por el OSIPTEL.

Adicionalmente, debe señalarse que en el presente PAS, para la estimación de la multa impuesta por la INFRACCIÓN 1, la primera instancia ha considerado el ingreso ilícito que la empresa habría obtenido por haber realizado las

<sup>10</sup> Criterio asumido por este Tribunal en la Resolución N° 00075-2024-TA/OSIPTEL, disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/n-075-2024-ta-osiptel/>



activaciones en contravención del plazo que establece la norma<sup>11</sup>, así como el ingreso que se habría derivado de los servicios provenientes de validaciones de identidad efectuadas con posterioridad a las activación o de validaciones de identidad efectuadas sin un documento válido.

En ese sentido, en la RESOLUCIÓN 120 se advierte que para la estimación del ingreso ilícito por la comisión de la INFRACCIÓN 1 se ha considerado el parámetro BENLIN, el cual, teniendo en cuenta las características de los casos comprendidos en el universo fiscalizado, fue ajustado para cada modalidad contractual<sup>12</sup> y, en el caso de activaciones, se estimó, además, un BENLIN diario (ver nota 17 de la citada resolución).

En ese contexto, se debe mencionar que, conforme con la METODOLOGÍA DE MULTAS, el parámetro BENLIN es aplicado cuando las empresas obtienen ingresos de líneas activadas indebidamente o, como en este caso, cuando la empresa operadora no activa SIM Cards bajo las disposiciones establecidas en el marco normativo vigente. Este razonamiento de la Administración se fundamenta en el hecho que la empresa operadora ha percibido ingresos derivados de sus conductas infractoras.

De acuerdo con lo antes expuesto y considerando que los incumplimientos objeto de análisis se generaron por las activaciones de SIM Cards de líneas de servicio móvil en contravención de lo establecido en el marco normativo vigente, tal como se precisa en el Informe de Supervisión<sup>13</sup>, al disponer de información sobre la cantidad de casos en infracción, resulta razonable cuantificar el ingreso ilícito mediante la estimación del parámetro BENLIN por dichas modalidades contractuales, logrando con ello aplicar multas proporcionales a la gravedad del incumplimiento.

Ahora bien, según la METODOLOGÍA DE MULTAS<sup>14</sup>, el parámetro BENLIN se define como el producto entre el nivel de ingreso promedio mensual por usuario (aproximado mediante el ARPU<sup>15</sup>), el periodo promedio de permanencia<sup>16</sup> y el margen de ganancia o beneficios de la empresa operadora (aproximado por el EBITDA)<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Ver nota 4 de la presente resolución.

Con relación a los ingresos ilícitos por este supuesto, de acuerdo con la referida norma, el servicio del abonado debería estar activo a partir de la cuarta hora de realizada la solicitud de reposición. Como la empresa operadora activó el servicio con posterioridad a dicho umbral, entonces el abonado estaría pagando por el servicio que debió tener a partir de ese momento, pero no lo tuvo como consecuencia de la activación posterior del servicio.

<sup>12</sup> BENLIN prepago y postpago.

<sup>13</sup> Informe N° 00095-DFI/SDF/2024: La DFI ha identificado tres escenarios de incumplimientos: i) 121959 reposiciones de SIM Card no realizó la activación a las cuatro (4) horas de presentada la solicitud, ii) 126 casos, la validación biométrica fue posterior a la fecha de activación del SIM Card y iii) la Reposición de SIM Card mediante documento no válido para solicitar la referida reposición, en 1 caso.

<sup>14</sup> Parámetro desarrollado en la página 45 de la Metodología de Cálculo de Multas.

<sup>15</sup> El ARPU de acuerdo con la METODOLOGÍA DE MULTAS representa el ingreso promedio mensual la por usuario.

<sup>16</sup> Representa el tiempo promedio después del cual un usuario decide portar o dar de baja su servicio en un determinado operador (7 meses).

<sup>17</sup> Para este cálculo, la información sobre el margen de ganancia de cada empresa (25.80%) y el ARPU (Pre Pago: S/ 7.50 y Post Pago S/ 32.10) se extraen de la plataforma PUNKU del OSIPTEL.



Para el presente caso, considerando que el incumplimiento se genera en el servicio móvil por tipo de modalidad contractual (activaciones SIM Card Prepago y SIM Card Post pago), es necesario ajustar el parámetro BENLIN para dichas contrataciones; por tanto, el parámetro vendría ajustado de la siguiente manera:

$$\text{BENLIN}_i \text{ (UIT)} = \text{MG (\%)} \times \text{ARPU}_i \text{ (en UIT)} \times \text{meses de permanencia}$$

Siendo: MG el margen de ganancia.

$i$  corresponde al servicio analizado (modalidad contractual).

A efectos de estimar el ingreso ilícito relacionado con el incumplimiento de las activaciones de SIM Card a las cuatro (4) horas de presentada la solicitud de reposición<sup>18</sup>, se utilizó un BENLIN ajustado por día (diario)<sup>19</sup>, esto a fin de considerar el tiempo transcurrido entre dicho momento y el instante en que la empresa operadora efectuó la activación de los SIM Cards, de manera extemporánea.

De ese modo, se determina el parámetro BENLIN ajustado por cada modalidad contractual, permitiendo un cálculo más exacto de las sanciones en función de las infracciones cometidas.

**CUADRO N° 02: BENLIN AJUSTADO  
POR MODALIDAD CONTRACTUAL**

SERVICIOS	VALOR (en UIT)
BENLIN - prepago	0,003
BENLIN – postpago	0,013
BENLIN - diario	0,000063

De acuerdo con lo mostrado en el cuadro anterior y la información contenida en el anexo de la resolución apelada, el ingreso ilícito para cada escenario de incumplimiento es el que se detalla en el Cuadro N° 03, insumo que fue considerado para determinar la multa impuesta que asciende a 32.60 UIT, para el caso de la INFRACCIÓN 1.

**CUADRO N° 03: INGRESOS ILÍCITOS POR ESCENARIO DE INCUMPLIMIENTO**

ESCE- NARIO	INFRACCIÓN	CASOS		INGRESO ILÍCITO (en UIT)
		PREPAGO	POSTPAGO	
Tercer Párrafo	Reposición de SIM Card mediante documento no válido para solicitar la referida reposición, según la normativa vigente.	0	1	0,013
Octavo Párrafo	En 121 959 casos no se cumplió con proceder a la activación del SIM Card, a las 4 horas de presentada la solicitud.	36 460	85 495	1,373
	En 126 casos la fecha de validación biométrica es posterior a la fecha de activación del SIM Card	15	111	1,509
Total Ingreso Ilícito		36 475	85 607	2,9 <sup>20</sup>

<sup>18</sup> 121 959 casos no cumplieron con proceder a la activación del SIM Card.

<sup>19</sup> Para este cálculo, sobre la información del parámetro BENLIN prepago y post pago se realizó un ajuste adicional, considerando que el BENLIN es un parámetro de 7 meses, por lo que se elimina la multiplicación por 7 meses y se divide entre 30, obteniéndose el BENLIN diario.

<sup>20</sup> Redondeado a un decimal.



Ahora bien, como se ha referido previamente, los órganos sancionadores del OSIPTEL tienen la facultad de adaptar la fórmula general al caso específico, utilizando parámetros adicionales o específicos según la naturaleza de la infracción y los detalles del caso. Es decir, aunque ciertos parámetros puedan no estar incluidos de manera explícita en la metodología del cálculo, la fórmula general permite al OSIPTEL seleccionar o ajustar dichos parámetros, para reflejar de manera más precisa el beneficio ilícito o el daño causado, en función del análisis técnico y la Información específica disponible para cada infracción, aspecto que determina que la determinación realizada por la primera instancia esté ajustada a lo dispuesto en la METODOLOGIA DE MULTAS.

Asimismo, es pertinente resaltar que la METODOLOGÍA DE MULTAS -así como el Régimen de Calificación de Infracciones<sup>21</sup>- ha sido emitida en el marco del principio de razonabilidad, en tanto tiene como objeto que las sanciones aplicadas sean sanciones proporcionales al incumplimiento calificado como infracción y lograr la disuasión de conductas infractoras, además de establecer criterios más predecibles en las decisiones que se adopten.

Finalmente, cabe señalar que una sanción óptima, de acuerdo con el aludido principio de razonabilidad desarrollado en el TUO de la LPAG, es aquella que resulta disuasiva para el infractor a fin de que no le resulte más ventajoso incumplir que cumplir la obligación a su cargo, pero a la vez proporcional al incumplimiento calificado como infracción. De allí que resulta razonable el cálculo de la multa efectuado por la primera instancia, contenido en el anexo de la RESOLUCIÓN 120.

Ahora bien, debe anotarse que, al evaluar el recurso de apelación, este Tribunal aprecia que en la RESOLUCION 120 no se explica cómo se determinan los valores ajustados del BENLIN, por lo que corresponde realizar algunas consideraciones sobre tal circunstancia.

En ese sentido, en principio, corresponde evaluar si dicha omisión constituye una vulneración a las garantías que comprende el principio del debido procedimiento, y si este hecho implica un vicio del acto administrativo. Luego de ello, de ser el caso 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, 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.

Asimismo, 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.

Por su parte, debe tenerse presente que 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, no obstante, ello no ocurre cuando se presenta algún supuesto de conservación del acto establecido en el artículo 14

---

<sup>21</sup>

Aprobado con Resolución N° 118-2021-CD/OSIPTEL.



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

El artículo 14 del TUO de la LPAG 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 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 en la RESOLUCIÓN 120 no se ha desarrollado la explicación de cómo se obtuvieron los valores ajustados del BENLIN 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 del TUO 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 Constitucional<sup>22</sup> señala que una motivación insuficiente se encuentra referida a un mínimo de motivación, atendiendo a las razones de hecho o de 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 uno 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 han determinado los valores ajustados del BENLIN no se desprende de la RESOLUCIÓN 120, 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 obtuvieron los valores ajustados del BENLIN, no constituye un elemento central para la emisión de la decisión reflejada en la RESOLUCIÓN 120, 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 120 no haya desarrollado la forma como se obtuvieron los valores ajustados del BENLIN, 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 120, 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 viene ejerciendo su derecho de contradicción, en el marco del recurso de apelación interpuesto materia de análisis en este expediente.

- (ii) A pesar de que no se ha desarrollado la explicación de los valores ajustados del BENLIN en la RESOLUCIÓN 120, de no haberse

<sup>22</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el expediente N°01858-2022-PA/TC. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/01858-2022-AA.pdf>



producido el vicio, el acto administrativo impugnado hubiese tenido el mismo contenido, toda vez que:

- a. Se hubiera declarado la responsabilidad administrativa de TELEFÓNICA por la comisión de la infracción analizada.
- b. Se hubiera impuesto una sanción administrativa aplicando las disposiciones de la METODOLOGÍA DE MULTAS.

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.

De este modo, corresponde desestimar el argumento de la empresa operadora analizado en este extremo.

### 3.3. **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 tasa mensual de 0,69%, tal como precisa la METODOLOGIA DE MULTAS, las cuales entiende no pueden ser objeto de modificación.

Añade que en el presente caso se ha empleado, en el cálculo de las dos (2) 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. Este argumento lo reiteró TELEFÓNICA en el informe oral.

Al respecto, este Tribunal debe 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, para realizar el cálculo de las multas impuestas en el presente PAS –tal como se advierte del anexo de la RESOLUCIÓN 120, 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.

Por otra parte, respecto de que en la RESOLUCION 120 no se precisa cómo es que se determinó 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 fijan las tasas anual de 9,29% y mensual de 0,74% de dicho factor, por lo que corresponde –al igual que en el acápite anterior– analizar tal circunstancia.

Sobre el particular, siguiendo el razonamiento legal revisado en el acápite anterior, corresponde precisar que lo expuesto -a tenor de lo establecido en el artículo 3 del TUO de la LPAG-, determina que la motivación de la RESOLUCIÓN 120 califique de insuficiente y parcial, aspecto que tiñe de vicio la expedición de la referida resolución.

Sin embargo, considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional<sup>23</sup>, el defecto en este requisito del acto administrativo no altera el sentido de lo principalmente decidido: la declaración de responsabilidad de la empresa operadora, lo cual determina que no sea un vicio trascendente, al no afectar el núcleo central de lo decidido.

Es importante señalar, además de lo indicado, que el vicio expuesto no ha generado la indefensión en la empresa administrada, siendo que tuvo la oportunidad de cuestionar en sus descargos el uso de dicho factor, tal como lo viene haciendo con el ejercicio de su derecho de contradicción, en el marco del recurso de apelación interpuesto.

En efecto, si bien se admite que en la RESOLUCIÓN 120 no se desarrolla la determinación del factor WACC en el caso en concreto, lo cierto es que sí consta en la Carta de Inicio, respecto del cual TELEFÓNICA ha tenido la oportunidad de cuestionar el valor del factor que se encuentra expresado en el cálculo adjunto a dicho documento.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que a pesar de que no se ha desarrollado la explicación de la estimación del WACC en la RESOLUCIÓN 120, como ya se explicó, de no haberse presentado el vicio, el acto administrativo impugnado hubiese tenido el mismo contenido, por lo que 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.

<sup>23</sup>

Según cita mencionada en el acápite anterior.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Organismo Supervisor  
de Inversión Privada en  
Telecomunicaciones



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

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

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por TELEFÓNICA DEL PERÚ S.A.A. contra la Resolución N° 00120-2025-GG/OSIPTEL y, en consecuencia, CONFIRMAR todos sus extremos, de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 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° 00120-2025-GG/OSIPTEL en el portal web institucional: [www.osiptel.gob.pe](http://www.osiptel.gob.pe).

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

Regístrese y comuníquese,

Con el voto favorable de los miembros del Tribunal de Apelaciones del OSIPTEL: Gustavo Nilo Rivera Ferreyros, Renzo Rojas Jiménez y Carlos Antonio Rouillon Gallangos; en la Sesión N° 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 autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:  
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>