



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**“LA CONTINUIDAD DEL INCUMPLIMIENTO DE LA
VERIFICACIÓN BIOMÉTRICA EN LA CONTRATACIÓN DEL
SERVICIO PÚBLICO MÓVIL (2018-2023): ANÁLISIS DE LAS
HERRAMIENTAS Y MEDIDAS DISUASIVAS DEL OSIPTEL”**

**Trabajo de investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Derecho Administrativo Económico**

Presentado Por
Carrasco Pachas, Stefany Lucila
Lujan Reyes, Kerry Stefani
Salas Balta, Cesar Eduardo
Villegas Fudino, Grace

Asesor: Jean Paul Calle Casusol

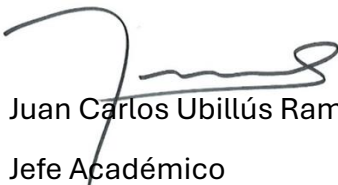
[0009-0000-6759-1480](tel:0009-0000-6759-1480)

Lima, enero de 2026

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente , Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado *“La continuidad del incumplimiento de la verificación biométrica en la contratación del servicio público móvil (2018-2023): Análisis de las herramientas y medidas disuasivas del OSIPTEL”* presentado por los alumnos: Stefany Lucila Carrasco Pachas, Kerry Stefani Lujan Reyes, Cesar Eduardo Salas Balta y Grace Villegas Fudino para optar al Grado de Magíster en la maestría de Maestría en Derecho Administrativo Económico fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin del programa Blackboard el 29 de setiembre de 2026 dando el siguiente resultado:

29 de setiembre de 2026


Juan Carlos Ubillús Ramírez
Jefe Académico

Resumen Ejecutivo

La presente investigación analiza la permanencia en el tiempo del incumplimiento por parte de las empresas Viettel Perú S.A.C. (en adelante, VIETTEL), Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, TELEFÓNICA), América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, AMÉRICA MÓVIL) y Entel Perú S.A. (en adelante, ENTEL) respecto a la obligación de verificar la identidad del solicitante mediante el sistema de verificación biométrica de huella dactilar durante la contratación de servicios públicos móviles en el periodo comprendido entre 2018 y 2023, así como las herramientas y la eficacia de las medidas disuasivas adoptadas por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL) para hacer frente a la situación descrita.

El estudio inicia con el reconocimiento de que la verificación biométrica constituye un mecanismo esencial para garantizar la correcta identificación de los solicitantes de servicios móviles, proteger sus datos personales y evitar situaciones perjudiciales para estos, como la suplantación de identidad mediante la cual se le atribuya líneas móviles indebidamente contratadas.

Posteriormente, se efectuó el análisis de veintidós (22) procedimientos administrativos sancionadores, los que además han sustentado la presente investigación, seguidos contras las empresas operadoras mencionadas por el incumplimiento de la obligación descrita en el primer párrafo. Del análisis de dichos expedientes se advirtió que el incumplimiento investigado no se trató de un hecho aislado, sino de una práctica recurrente en el tiempo y sancionada reiteradamente por el regulador. No obstante, pese a esto último lo que se detectó fue que no se logró algún efecto disuasivo para con ello detener la ocurrencia de la conducta infractora.

Entre las causas identificadas del problema investigado se encontraron la falta de control de las empresas operadoras respecto a su personal, fallas en sus sistemas internos, una intervención tardía por parte del regulador y las ventajas económicas obtenidas por las empresas operadoras. Las circunstancias mencionadas habrían generado un escenario en el cual el riesgo y el costo del incumplimiento resultan asumibles para las empresas, en detrimento de los derechos de los usuarios y de los efectos perjudiciales de la conducta infractora.

Entre dichos efectos, se ha encontrado la atribución de deudas no reconocidas a los abonados, la pérdida de control sobre líneas móviles, la afectación de su historial crediticio e incluso la vinculación de abonados con investigaciones o procesos penales derivados de hechos ilícitos cometidos mediante líneas registradas indebidamente a sus nombres.

Finamente, el trabajo concluyó que las medidas adoptadas por el OSIPTEL no han sido suficientes para enfrentar el problema planteado, por lo que se analizaron una serie de alternativas para dar solución a la situación descrita. De dichas alternativas, se optó por la incorporación de programas de cumplimientos o *compliance* como una atenuante de responsabilidad y variar el tipo infractor derivado de la obligación mencionada en tanto que a través de dichas medidas las propias empresas adecuarían sus políticas y controles internos para cumplir con la normativa vigente, y de esa forma beneficiarse de la atenuante mencionada en caso se encuentren en un procedimiento sancionador. Asimismo, con dicha adecuación, la conducta de la empresa operadora se encontraría dentro del nuevo umbral propuesto, con lo cual la intervención de la administración ya no sería necesaria.

Tabla de Contenido

Capítulo I. Planteamiento del Problema.....	10
1.1. Justificación	10
1.2. Antecedentes	10
1.3. Planteamiento del Problema	14
1.4. Objetivos del trabajo de investigación.....	19
1.5. Metodología	19
 Capítulo II. Marco Teórico.....	19
2.1. El uso de datos biométricos y la verificación de la huella.....	19
2.2. Protección Internacional de los Datos Personales	20
a) Portugal.....	20
b) España.....	21
c) Alemania	21
d) Argentina	21
e) Colombia.....	21
f) Chile	22
2.3. Protección Nacional de los Datos Personales	22
2.4. Los datos biométricos y verificación biométrica, y su relación con los datos personales	23
2.5. La Huella.....	25
2.6. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	26
2.7. Servicio Público de Telefonía Móvil bajo la modalidad postpago y prepago	28
2.8. Comparación con países de la región respecto a la contratación de servicios móviles	29
2.9. ¿Cómo ha regulado el organismo regulador (OSIPTEL) esta materia y por qué lo ha hecho?	32
 Capítulo III. El problema, sus causas y consecuencias.....	34
3.1. Descripción de los expedientes sancionadores por el incumplimiento de la materia investigada durante el periodo del 2018 al 2023	34
3.2. Causas que originan la situación descrita	40

a)Falta de control de las empresas operadoras respecto a las contrataciones realizadas por su personal	40
b) Fallas de los sistemas de las empresas.....	46
c)Tardía fiscalización, detección y aplicación de sanción del incumplimiento por parte del OSIPTEL.....	49
c.1) Sobre la etapa de fiscalización.....	50
c.2) Sobre la etapa sancionadora.....	58
d) Ventajas económicas de incumplir.....	65
3.3. Consecuencias y efectos del problema	68
a)Afectación a las personas que no consintieron figurar como usuarios y/o abonados y que tienen a su nombre deudas por consumo de servicio que no requirieron	68
b)Afectación a las personas que no consintieron figurar como usuarios y/o abonados y cuyas identidades son utilizadas para la comisión de delitos	69
c)Desconfianza en los servicios que actualmente las empresas operadoras ofrecen en el mercado.....	71

Capítulo IV. Propuestas de solución al problema 74

4.1.La adopción de un programa de cumplimiento o compliance bajo los lineamientos o guía del OSIPTEL, y su incorporación como atenuante de responsabilidad	76
a) Aspectos conceptuales del compliance	76
b) La regulación del compliance en el Perú.....	77
c) La incorporación de la figura del compliance en la normativa de OSIPTEL.....	81
4.2.La creación de un único sistema informático que sea administrado por OSIPTEL similar al utilizado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, que imposibilite el perfeccionamiento del contrato sin que se haya realizado la verificación biométrica de la huella dactilar.....	85
4.3. Aplicación de regulación responsiva: Variación del tipo infractor derivado del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso	87
4.4.La RESOLUCIÓN 59 como propuesta de solución que ha creado recientemente el OSIPTEL para abordar el problema y crítica por parte del grupo	96
4.5. Propuesta elegida para la solución del problema.....	101
a) Análisis y elección de la propuesta	101

b) Análisis desde un enfoque económico	111
b.1) No intervención	111
b.2) Intervención	112
 Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones	118
5.1. Conclusiones	118
5.2. Recomendaciones	120
 Anexo 1.....	122
Bibliografía	124

Índice de Tablas

Tabla 1	Porcentaje de incumplimientos por parte de las principales empresas operadoras en el mercado móvil, obtenido de los 22 Expedientes PAS analizados en el periodo comprendido del 2018 – 2023	36
Tabla 2	Cantidad de multas impuestas por empresa operadora	37
Tabla 3	Procedimientos administrativos sancionadores en los que las empresas operadoras manifestaron no ejercer control sobre el personal de venta	41
Tabla 4	Casos en los que se observa un lapso significativo entre el periodo fiscalizado y el inicio de la fiscalización	53
Tabla 5	Casos en los que se observa una prolongada duración de la fiscalización	55
Tabla 6	Casos de venta ambulatoria de servicios móviles en los que se observa una menor duración de la fiscalización	56
Tabla 7	Casos restantes en los que se observa una menor duración de la fiscalización	57
Tabla 8	Casos en los que la sanción fue impuesta varios años después de cometido el incumplimiento	59
Tabla 9	Casos en los que se observa un menor lapso entre la comisión de la infracción y la imposición de la sanción	60
Tabla 10	Beneficios económicos estimados derivados de la activación indebida de líneas móviles durante el periodo 2018-2023	66
Tabla 11	Reconocimiento de los programas de cumplimiento normativo como atenuante de responsabilidad administrativa en distintas materias	78
Tabla 12	Límites máximos de multa según tipo de infracción	89
Tabla 13	Propuesta de Fórmula Legal	105
Tabla 14	Propuesta de modificación al Régimen de Infracciones	110
Tabla 15	Balance de costos y beneficios de la propuesta	116

Índice de Gráfico

Gráfico 1	Porcentaje de incumplimiento por empresa operadora	36
Gráfico 2	Comparativo de líneas sancionadas y multas por empresa operadora	38
Gráfico 3	Pirámide Regulatoria	91
Gráfico 4	Pirámide Regulatoria en Telecomunicaciones	94

Introducción

En los últimos años el uso de mecanismos de verificación biométrica se ha consolidado como una herramienta fundamental para garantizar la seguridad en la contratación de servicios públicos móviles y prevenir la suplantación de identidad. En el Perú la normativa sectorial exige a las empresas operadoras verificar la identidad de los solicitantes mediante la validación biométrica de huella dactilar antes de formalizar la contratación de servicios móviles, tanto en la modalidad prepago como postpago. Esta obligación tiene como finalidad proteger los derechos de los usuarios.

Sin embargo, pese a los cambios normativos implementados y a las acciones de supervisión y sanción desarrolladas por el Organismo Supervisión de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTel), se ha evidenciado la persistencia de incumplimientos en la aplicación de la verificación biométrica durante el periodo 2018-2023. Esta situación ha generado graves consecuencias para los usuarios, quienes han sido afectados por las contrataciones no solicitadas, deudas originadas por servicios que nunca contrataron, caso de suplantación de identidad e incluso vinculaciones involuntarias con actividades delictivas.

Frente a esta problemática, la presente investigación analiza las causas que explican la continuidad de dichos incumplimientos, a partir del estudio de 22 procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el OSIPTel contra las principales empresas operadoras del mercado peruano. Asimismo, examina la eficacia de las herramientas regulatorias y sancionadoras empleadas por el organismo regulador para corregir estas conductas.

Finalmente, sobre la base de los hallazgos obtenidos, se propone alternativas orientadas a fortalecer el cumplimiento normativo, optimizar las labores de supervisión y fiscalización, e incrementar la protección de los usuarios frente a prácticas que vulneran su identidad y sus derechos como consumidores de servicio público de telecomunicaciones.

Capítulo I. Planteamiento del Problema

1.1. Justificación

Consideramos importante abordar este problema debido a que los usuarios de los servicios públicos móviles en modalidad postpago y prepago se ven afectados por los continuos incumplimientos en los que incurren las empresas operadoras durante la contratación de estos servicios, en lo que respecta a la validación de identidad a través de la verificación biométrica de la huella dactilar, quienes actualmente no se ven disuadidas a corregir su conducta. Dichos usuarios pueden ser víctimas de robo de datos personales y usurpación de identidad para fines ilícitos, así como susceptibles de verse vinculados a delitos; asimismo, se les atribuye deudas por servicios y/o equipos no solicitados, las cuales pueden ascender a cantidades considerables.

1.2. Antecedentes

En primer término, cabe señalar que a través del Decreto Supremo N° 024-2010-MTC, publicado en mayo de 2010, se aprobó el *“Procedimiento para la Subsanación de la Información Consignada en el Registro de Abonados Prepago”*. En dicho dispositivo normativo se precisó que las empresas operadoras eran responsables de todo el proceso de contratación de un servicio público móvil de telecomunicaciones¹. Asimismo, al revisar la parte considerativa de dicho Reglamento se advierte que se sustentó en que los servicios móviles bajo la modalidad prepago eran utilizados con la finalidad de cometer delitos mediante líneas que no se encontraban registradas a nombre del titular del servicio.

En diciembre de 2014, dicho Reglamento fue modificado mediante el Decreto Supremo N° 023-2014-MTC. En esa modificación se estableció como obligación para las empresas operadoras la utilización del sistema biométrico de huella dactilar en las contrataciones de servicios móviles bajo la modalidad prepago. Considerando dicha disposición fue que el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, el OSIPTEL) emitió en el 2015 la Resolución N°

¹ Véase el artículo 9°.

056-2015-CD/OSIPTEL, a través de la cual se modificó el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones² (en adelante, TUO de las Condiciones de Uso), incluyendo la obligación para las empresas operadoras de verificar la identidad del solicitante mediante el sistema de verificación biométrica de huella dactilar, conforme al siguiente texto:

“Artículo 11-A.- Reglas específicas para el registro de abonados de servicios públicos móviles bajo la modalidad prepago

La empresa operadora antes de la contratación de los servicios públicos móviles bajo la modalidad prepago, deberá verificar la identidad del solicitante del servicio, a través de los sistemas de verificación biométrica de huella dactilar, o de verificación de identidad no biométrica a que se refiere el artículo 11-C. (...)”

De lo señalado hasta este punto, se tiene que a partir del 2015 resultaba obligatorio para las empresas operadoras contar con un sistema que permita verificar la identidad de los solicitantes del servicio público móvil bajo la modalidad prepago, mediante la validación biométrica de huella dactilar.

No obstante, en el 2017 se emitió el Decreto Legislativo N° 1338, que creó el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (en adelante, RENTESEG), orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2017-IN. En ambos cuerpos normativos se estableció la obligación para las empresas operadoras de verificar la identidad de quien contrata el servicio público móvil de telecomunicaciones mediante el sistema de verificación biométrica de huella dactilar³.

² Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 138-2012-CD/OSIPTEL y sus modificatorias. Actualmente, Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada con Resolución N° 172-2022-CD/OSIPTEL.

³ En el Decreto Legislativo N° 1338 dicha obligación se encuentra en su artículo 8°, mientras que en el Decreto Supremo N° 009-2017-IN se encontraba en su artículo 30°.

Considerando dicha disposición, fue que el OSIPTEL emitió la Resolución N° 96-2018-CD/OSIPTEL a través de la cual se modificó el artículo 11°-A del TUO de las Condiciones de Uso. Con dicha disposición se obligaba a las empresas operadoras a utilizar la verificación biométrica de huella dactilar para verificar la identidad de los solicitantes en las contrataciones de servicios públicos móviles, independientemente de la modalidad del servicio que se fuera a contratar.

De la revisión de la Exposición de Motivos de dicha Resolución se advierte que la modificación se habría realizado en atención a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 009-2017-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1338, que creó el RENTESEG. Asimismo, debe precisarse que la modificación mencionada implicó la extensión de la validación a todo tipo de servicio, y no únicamente a prepago, como se encontraba reglado anteriormente.

Dicho eso, se advierte que el dispositivo regulatorio referido tuvo una nueva modificación en el 2020 a través de la Resolución N° 006-2020-CD/OSIPTEL, mediante la cual se dispuso que las empresas operadoras, para la validación biométrica, deberían utilizar un sistema que tenga la tecnología de huella viva, la que permite la detección del dedo falso, esto es, huellas falsas hechas de silicona⁴. Resulta pertinente indicar que dicha modificación se realizó en atención al incremento de reclamos por contrataciones no solicitadas, los cuales guardaban una correlación con la suplantación de identidad efectuada al momento de verificar la identidad mediante el uso de huella dactilar con lector biométrico.

Cabe agregar que la situación descrita tiene una incidencia directa en los abonados de servicios públicos de telecomunicaciones de telefonía móvil pues enfrentarían situaciones como verse vinculados a una empresa operadora con la cual no han contratado, figurar como titulares de líneas que no controlan, perder la titularidad de una línea que poseían o asumir deudas por los equipos terminales adquiridos a su nombre, situaciones que se presentan independientemente de la modalidad bajo la cual haya sido contratado el servicio.

⁴ Cabe indicar que, si dicho sistema resultaba costoso, las empresas debían mantener la tecnología actual a dicha de validación y adicionalmente debían exigir la exhibición del DNI.

Finalmente, se tiene que en el 2022 se volvió a modificar el artículo 11°-A del TUO de las Condiciones de Uso mediante la Resolución N° 72-2022-CD/OSIPEL, bajo el siguiente texto:

“Artículo 11-A.- Verificación de identidad del solicitante del servicio público móvil y para la contratación de servicios públicos móviles

Salvo las excepciones previstas en el artículo 11-C, las empresas operadoras del servicio público móvil están obligadas a verificar la identidad del solicitante del servicio, mediante el uso del sistema de verificación biométrica de huella dactilar, el cual consiste en verificar la correspondencia de la impresión dactilar capturada con la información que obra en la base de datos biométrica del RENIEC.

Para tal efecto, se emplea la mejor huella registrada en el RENIEC y lectores biométricos que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas por dicha entidad y con tecnología de detección de huella viva. El número máximo de intentos o consultas de verificación biométrica por persona en el día es de cinco (5), por tipo de transacción, para lo cual la empresa operadora debe realizar la configuración correspondiente en sus sistemas y/o equipos.

Previo a la captura de la huella dactilar, la empresa operadora puede solicitar la exhibición de la mano del solicitante del servicio o representante legal para verificar que se encuentre libre de cualquier elemento externo que pueda adulterar o invalidar la verificación de identidad. Ante la negativa del solicitante del servicio o representante legal, la empresa operadora puede suspender el trámite, informando el motivo y dejando constancia de ello (...).”

De la revisión de la Exposición de Motivos de la Resolución referida se advierte que la modificación se enfocó en el procedimiento que se seguía, para tal efecto se estableció un máximo de intentos para la verificación biométrica durante el día por transacción, a fin de evitar que el resultado de esta se obtenga luego de una cantidad anómala de rechazos. Asimismo, se brindó la posibilidad a las empresas operadoras de que puedan

revisar la mano del solicitante a efectos de corroborar que se encuentre libre de cualquier elemento externo que pueda adulterar la verificación.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el TUO de las Condiciones de Uso fue derogado mediante la Resolución N° 172-2022-CD/OSIPTEL, emitida en octubre de 2022; la misma que aprobó la Norma de Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, Norma de las Condiciones de Uso). Debe precisarse que al revisar la parte considerativa de dicha Resolución se tiene que su objeto únicamente era sistematizar y consolidar las distintas disposiciones normativas contenidos en los Reglamentos emitidos por el OSIPTEL en un único instrumento normativo. De tal forma, es que la obligación descrita anteriormente se mantuvo vigente.

1.3.Planteamiento del Problema

El problema que será objeto de investigación en el presente trabajo académico es la permanencia en el tiempo del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, la cual se refiere a la obligación que tienen las empresas operadoras de verificar la identidad de los solicitantes de sus servicios a través de la verificación biométrica de huella dactilar en las contrataciones del servicio público móvil de telecomunicaciones, en la modalidad postpago y prepago, durante el periodo comprendiendo del 2018 al 2023⁵, por lo que la presente investigación se basa en el estudio de veintidós (22) expedientes, mediante los cuales se tramitaron ante el OSIPTEL los respectivos procedimientos administrativos sancionadores.

Para mayor detalle de la problemática detectada, se advierte que desde que se hizo la modificación al marco normativo vigente en contrataciones de servicios móviles a través de la Resolución N° 96-2018-CD/OSIPTEL, a efectos de que las empresas operadoras se encuentren obligadas a verificar la identidad de los solicitantes a través de un sistema de validación biométrica de huella dactilar, dicha obligación no ha sido

⁵ Se ha considerado este periodo en atención a que fue recién a partir del periodo del 2018 que el OSIPTEL verificó el cumplimiento de la obligación sobre la cual versa la investigación, pues con anteriormente únicamente se supervisó si las empresas contaban con un registro de abonados bajo la modalidad prepago.

cumplida en su totalidad por las empresas del sector, tal como se evidencia de la revisión de los pronunciamientos emitidos por el OSIPTEL.

La situación descrita es relevante para investigar debido a que el OSIPTEL, en el marco de las funciones con las que cuenta, ha realizado distintos y reiterados esfuerzos a efectos de revertir los incumplimientos evidenciados, los cuales serán analizados a profundidad en el Capítulo III, advirtiéndose que la mayoría de los incumplimientos detectados y sancionados son calificados como muy graves; no obstante, estos esfuerzos no han sido suficientes, lo que de manera preliminar podría llevar a concluir que no han sido eficaces.

No se debe perder de vista que no verificar la identidad de los solicitantes expone a estos a distintas situaciones que podrían causarles diversos perjuicios como el robo de datos personales, suplantaciones de identidad, vinculación con actos delictivos, entre otros.

Algunos ejemplos concretos de dicha situación se aprecian en el Informe N° 00043-DAPU/2022⁶, el cual sustentó la Resolución N° 72-2022-CD/OSIPTEL, en el cual se citó el caso de las señoras Taboada Campos y Ramos, quienes se vieron involucradas en procesos judiciales en la medida que desde algunas líneas bajo su titularidad se habrían cometido actos delictivos.

Adicionalmente, se tiene el caso del señor Gil de la Cruz quien advirtió que contaba con dos (2) líneas a su nombre con deuda pendiente, a pesar de que al momento en que habría intentado contratar el servicio móvil le habrían indicado que esta no podía ser realizada en atención a que su huella no podía ser leída.

No se debe perder de vista que los problemas mencionados no se circunscriben a los servicios bajo la modalidad postpago, pues las suplantaciones o vinculaciones a delitos pueden extenderse también a los servicios bajo la modalidad prepago.

⁶ El cual puede ser encontrado en el siguiente enlace: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.osiptel.gob.pe/media/bd51xazn/informe043-dapu-2022.pdf](https://www.osiptel.gob.pe/media/bd51xazn/informe043-dapu-2022.pdf).

Cabe mencionar que este problema ha sido abordado por el OSIPTEL mediante diferentes esfuerzos, como el inicio de distintos procedimientos administrativos sancionadores, modificación de la metodología empleada para el cálculo de las multas impuestas, notas prensa exponiendo infractores, entre otros que serán detallados en el marco teórico del presente trabajo.

Ahora bien, respecto al estado de la cuestión, el grupo ha revisado las tesis accesibles de la Universidad del Pacífico, así como las de otros centros de estudio, advirtiéndose que no se ha desarrollado una tesis respecto a un estudio específico relacionado a la obligación de validar la identidad de un solicitante a través de la verificación biométrica de huella dactilar, ni relacionado al incumplimiento de esta obligación por parte de las empresas operadoras, ni de las medidas adoptadas por el OSIPTEL respecto a este asunto.

Sin embargo, se advierte la existencia de tesis relacionadas a materias o conceptos que comprenden nuestra investigación: 1) *“La conveniencia de aplicar un enfoque responsivo para el cumplimiento de obligaciones en materia de servicios públicos de telecomunicaciones”*, de autoría de Huamán Sánchez Jorge Luis; 2) *“Análisis y propuestas de mejora a la metodología de cálculo de multas por infracciones a las normas de seguridad minera del Osinergmin”*, de autoría de Valdez Carpio Yosue Felipe; y 3) *“La vulneración de los derechos de los administrados por la imposición de sanciones basada en la metodología de cálculo de los organismos reguladores”*, de autoría de Ambrosio Coz Milagritos Angélica Guadalupe.

En cuanto a los artículos desarrollados en los últimos cinco (5) años, se evidencia que no existe algún trabajo que se refiera de manera puntual o en general a la obligación de validar la identidad de un solicitante a través de la verificación biométrica de huella dactilar, ni relacionado al incumplimiento de esta obligación por parte de las empresas operadoras, ni de las medidas adoptadas por el OSIPTEL respecto a este asunto.

De igual manera, tampoco se han encontrado artículos relacionados a Guías y/o Metodología de Multas aplicada a los PAS tramitados en el OSIPTEL; sin embargo, se han encontrado distintos artículos en los que se desarrolla el concepto de multa, así

como la finalidad que esta debe alcanzar como sanción, y en general en lo que consistiría el enfoque disuasivo. Adicionalmente, se tiene distinta literatura que aborda la regulación responsiva a efectos de encontrar distintos mecanismos para hacer frente a un incumplimiento, considerando que en el presente caso se ha detectado preliminarmente que las multas impuestas no habrían sido idóneas a efectos de cesar la conducta infractora.

Por otro lado, se realizó la búsqueda libros en las bibliotecas de la Universidad del Pacífico y la Pontificia Universidad Católica del Perú, así como en diferentes plataformas virtuales disponibles para estos fines, con el propósito de reunir aquellos que hubiesen abordado el problema planteado en el presente trabajo de investigación; no obstante, no se obtuvieron fuentes de este tipo que desarrollaran un estudio específico respecto a la obligación de validar la identidad de un solicitante a través de la verificación biométrica de huella dactilar, ni al incumplimiento de esta obligación por parte de las empresas operadoras, o de las medidas adoptadas por el OSIPTEL en atención a este asunto.

Sin perjuicio de ello, es importante señalar que el grupo revisó el libro *“Las multas administrativas”* del autor Juan Carlos Morón Urbina (2023), el cual desarrolla el concepto de multa como sanción administrativa y estudia la problemática de la falta de proporcionalidad y/o exceso de punición para determinar la cuantía de las multas administrativas por parte de las entidades públicas a cargo de su aplicación, asimismo, en uno de sus apartados, las metodologías económicas para calcular multas en el derecho peruano y cuestiones jurídicas críticas de las mismas.

Finalmente, se recopilaron veintidós (22) expedientes en sede administrativa para el análisis del problema planteado, los cuales abarcan todos los procedimientos administrativos sancionadores que el OSIPTEL ha iniciado a las empresas operadoras de servicios móviles por incumplir la obligación de verificar la identidad a través de la verificación biométrica, durante el periodo comprendiendo del 2018 al 2023.

Ahora bien, considerando el problema planteado en este acápite, se aprecia que el OSIPTEL ha realizado distintos esfuerzos a efectos de cesar esta situación. Sin perjuicio

que dichos esfuerzos serán detallados de manera más amplia en los siguientes capítulos, se tiene que se efectuaron cambios normativos con el objeto de brindar mayor seguridad a las contrataciones, así como modificaciones a normas relacionadas al procedimiento sancionador para que las multas que finalmente se impongan resulten más disuasivas. Sin embargo, se advierte que lo mencionado no ha sido suficiente en la medida que, por más cambios normativos que se realizaron, las contrataciones finalmente se llevan a cabo por personal de la empresa operadora, respecto del cual estas han alegado que no están bajo su entero control, de la misma manera, se ha detectado que la intervención del regulador para detectar estos casos ha sido tardía, considerando la fecha en que se llevó a cabo el incumplimiento. Es de precisar que las razones indicadas serán desarrolladas en el capítulo III del presente trabajo de investigación.

Para cerrar este punto, es necesario plantear la hipótesis que maneja el grupo teniendo en cuenta que lo expuesto evidencia un problema de gran magnitud que como veremos posteriormente se reflejara directamente en la suplantación de la identidad de las personas y perjuicios económicos y/o legales para ellas, es la siguiente: Las medidas adoptadas por el organismo regulador no han sido idóneas ni acertadas, ello debido a una falta de control de las empresas operadoras respecto a las contrataciones realizadas por su personal, fallas de los sistemas de las empresas, tardía fiscalización, detección y aplicación de sanción del incumplimiento por parte del OSIPTEL, y costo-beneficio de incumplir la norma, por lo que esta Entidad debería i) generar regulación que exija determinados requisitos técnicos que impidan la culminación del proceso de contratación sin que se haya llevado a cabo la verificación biométrica, ii) emplear el enfoque responsivo en sus herramientas de disuasión (fiscalización), y iii) fortalecer el alcance e impacto del castigo que se viene empleando (magnitud o cuantía de las multas, implicancias en la renovación de concesión, entre otros).

Consideramos que las medidas antes mencionadas resultarían proporcionales considerando la magnitud del problema evidenciado hasta este punto.

1.4.Objetivos del trabajo de investigación

- Recabar información y casos que evidencien la continuidad del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo 5 de las Normas de Condiciones de Uso, durante el periodo comprendiendo del 2018 al 2023.
- Demostrar que las herramientas y medidas de disuasión que viene adoptando el OSIPTEL no resultan eficientes para este incumplimiento en particular.
- Exponer las consecuencias negativas y el daño a los usuarios cuando no se realiza la verificación de identidad a través del sistema biométrico de huella dactilar.
- Formular una serie de propuestas de solución por parte del grupo.

1.5.Metodología

La metodología será mixta, se realizará encuestas, cuestionarios. Tomaremos en cuenta base de datos de entidades públicas y privadas.

Capítulo II. Marco Teórico

2.1. El uso de datos biométricos y la verificación de la huella

Para el desarrollo del presente trabajo académico, hemos considerado pertinente analizar algunos conceptos relacionados al problema elegido por el grupo: El continuo incumplimiento de la verificación biométrica en la contratación del servicio público móvil.

En ese sentido, es preciso tener claro los conceptos relacionados a los datos personales y, por consiguiente, los datos biométricos, así como su importancia y regulación y protección de los mismos a nivel internacional y nacional. Finalmente, será necesario entender lo que implica la verificación biométrica a través de la huella dactilar, y cuál es la entidad peruana que tiene a su cargo la administración y/o regulación de esta materia.

2.2. Protección Internacional de los Datos Personales

Según García (2007)⁷ en 1968, como producto de la Comisión Consultiva para el estudio las tecnologías de la información y su potencial agresividad a los derechos de la persona, constituida por el Consejo de Europa, se emitió la Resolución 509, a través de la cual se desarrolló el concepto de los derechos humanos vinculados a nuevos logros técnicos y científicos, lo que se configura como el antecedente de la “protección de datos”.

Es en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de fecha 24 de octubre de 1995, sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y sobre la libre circulación de dichos datos, que en el artículo 2, se regula el concepto de datos personales como aquella información de una persona física identificada o susceptible de identificación, esto es, cuya identidad pueda ser determinada directa o indirectamente por una serie de elementos específicos, como características físicas, fisiológicas, psíquicas, económicas, culturales o sociales.

A continuación, pasaremos a detallar la regulación constitucional en algunos países europeos y latinoamericanos, se eligió los siguientes países europeos por ser los más antiguos en regular sobre datos personales, y se eligió a los latinoamericanos por ser países similares al nuestro:

a) Portugal

La Constitución portuguesa de 1976 reconoce expresamente el derecho de las personas a acceder a la información que sobre ellas conste en registros automatizados, así como a conocer la finalidad de su tratamiento. Asimismo, garantiza la posibilidad de solicitar la corrección y actualización de dichos datos, configurando uno de los primeros antecedentes constitucionales en materia de protección de datos personales (Constitución de la República Portuguesa, art. 35, 1976).

⁷ García Gonzales A. (2007). La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado. En: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000300003

b) España

La Constitución española de 1978 incorpora, dentro del catálogo de derechos fundamentales, que la ley pueda restringir el uso de las tecnologías informáticas, con el objetivo de salvaguardar la intimidad, el honor y el ejercicio pleno de los derechos de las personas, estableciendo así una base constitucional para la posterior regulación del derecho a la protección de datos personales (Constitución Española, art. 18.4, 1978).

c) Alemania

A través de una decisión emblemática emitida en 1983, el Tribunal Constitucional Federal alemán desarrolló el principio de autodeterminación informativa, entendiendo que cada individuo tiene la potestad de decidir de manera autónoma cuándo y en qué medida se divulga información relacionada con su esfera personal, sentando un precedente fundamental en la protección constitucional de los datos personales (Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania, 1983)

d) Argentina

La Constitución Argentina contempla un mecanismo específico que permite a las personas acceder a la información que sobre ellas figure en bases de datos, tanto públicas como privadas, así como exigir su corrección, actualización, confidencialidad o supresión cuando resulte falsa o discriminatoria, configurando una garantía constitucional directa frente al tratamiento indebido de datos personales (Constitución de la Nación Argentina, art. 43, 1853).

e) Colombia

Dispone en su Constitución de 1991, artículo 15 que *“Toda persona tiene derecho a (...) conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre*

ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”.
(Constitución Política de la República de Colombia, Art. 15, 1991)

f) Chile

La Constitución chilena garantiza la protección de la vida privada, la honra y los datos personales de las personas, estableciendo que el tratamiento de dicha información debe realizarse conforme a las condiciones y límites fijados por la ley, lo que habilita el desarrollo de un marco legal específico en materia de protección de datos personales (Constitución Política de Chile, art. 19.4, 1980).

2.3. Protección Nacional de los Datos Personales

La protección de los datos personales es un derecho que está reconocido a nivel constitucional y legal en el Perú. Es así que el numeral 6 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que toda persona tiene derecho “*a que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar*”. (Constitución Política del Perú, Art. 2, 1993)

En base a este precepto constitucional es que, en el año 2011, se promulga la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales, la cual, en su apartado de definiciones, contenido en el artículo 2, precisa que los “*datos personales*” constituyen “*toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable a través de medios que pueden ser razonablemente utilizados*”. (Ley No 29733, 2011)

Seguidamente, en el mismo apartado, menciona como subcategoría a los “*datos sensibles*”, que son aquellos “*datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones o convicciones políticas, religiosas, filosóficas o morales; afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual*”. (Ley No 29733, 2011)

Por otro lado, el reglamento de esta norma legal, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2024-JUS, en su artículo 2, desarrolla una definición incluso más precisa de los datos personales, en comparación de lo plasmado en la Ley, señalando que *“aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, de localización, identificadores en línea o de cualquier otro tipo concerniente a aspectos físicos, económicos, culturales o sociales de las personas naturales que las identifica o las hace identificables. Se considera identificable cuando se puede verificar la identidad de la persona de manera directa o indirectamente a partir de la combinación de datos a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados”*. (D. S. No 016-2024-JUS, 2024)

Adicionalmente, desarrolla otras dos (2) definiciones; en primer lugar, los *“datos personales relacionados con la salud”*, que es *“aquella información concerniente a la salud pasada, presente o pronosticada, física o mental, de una persona, incluyendo el grado de discapacidad y su información genética”*; y, en segundo lugar, nuevamente los *“datos sensibles”* que, a diferencia de cómo los define la ley, para el reglamento *“es aquella información relativa a datos genéticos o biométricos de la persona natural, datos neuronales, datos morales o emocionales, hechos o circunstancias de su vida afectiva o familiar, los hábitos personales que corresponden a la esfera más íntima, la información relativa a la afiliación sindical, salud física o mental u otras análogas que afecten su intimidad”*. (D. S. No 016-2024-JUS, 2024)

La normativa peruana antes citada tiene como objeto el garantizar el derecho fundamental a la protección de datos personales y regular su adecuado tratamiento en el país, tanto por las entidades públicas como por instituciones pertenecientes al sector privado, por reconocer su importancia y trascendencia

2.4. Los datos biométricos y verificación biométrica, y su relación con los datos personales

Para profundizar aún más en los datos personales y relacionarlos con nuestro tema de investigación, resulta necesario comprender una de sus subcategorías, esta es, los datos biométricos. Al respecto, el numeral 14 del artículo 4 del Reglamento (UE) 2016/679

del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, Reglamento General de Protección de Datos, norma europea que regula la protección de los datos personales y la libre circulación de estos datos entre los Estados Miembros, define a los datos biométricos como aquellos datos personales que se obtienen mediante tratamiento técnico particular, relacionado a características fisiológicas, físicas o conductuales de una persona con las cuales es posible verificar o confirmar la identificación única de la misma, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos.

Como puede advertirse, los datos biométricos son información de carácter sensible relativos a la persona por lo que deben ser protegidos, siendo que su divulgación o uso indebido es susceptible de vulnerar derechos fundamentales de la persona, de acuerdo a lo analizado por Franco Ceratto y Veloz Quezada (2022)⁸. En esa línea, dichos autores, citando a Muñoz (2017) señalan que, por su distinta naturaleza, los datos biométricos pueden clasificarse en dos grandes categorías: “datos biométricos estáticos” y “datos biométricos dinámicos”.

Al respecto, indican que los datos biométricos estáticos son *“aquellos datos que se relacionan en mayor medida con características físicas o estructurales de las personas y que, por lo tanto, son en general permanentes en el tiempo, ya que se relacionan directamente con órganos o sistemas anatómicos humanos. Dentro de este tipo de datos se encuentran los datos respecto al ADN, las huellas dactilares, el color del iris, los rasgos faciales, la piel o la composición química del cuerpo”*.

Por otro lado, en cuanto a los datos biométricos dinámicos, explican que estos se determinan *“en relación con características funcionales o del comportamiento de las personas”* y que este comportamiento se diferencia profundamente de los datos estáticos, ya que debido a su naturaleza no sólo tiene aptitud para mutar, sino que es muy probable que ocurra durante la vida del individuo. Dentro de este tipo de datos encontramos información relativa a la forma de caminar, el comportamiento al firmar, el ritmo al hablar, forma de teclear, o gestos y movimientos corporales”.

⁸ Franco Ceratto, K., & Veloz Quezada, J. P. (2022). Posibles riesgos y problemas del uso de datos biométricos y su relación con los derechos fundamentales. *Complejidades Del Ágora Jurídica*, 2(1), 52–77.

Finalmente, los autores, citando a Korja (2006), detallan las características que los datos biométricos deberían cumplir para que puedan alcanzar el propósito de identificar a determinada persona. Dichas características son las siguientes: 1) Medibles, es decir, deben ser susceptibles de lectura, 2) Robustos, referido a “cómo el dato individual va modificándose con el tiempo”, 3) Aceptables, esto es, deben revelar aspectos auténticos del individuo, 4) Universales, que implica “que toda población tenga aquel dato que se extrae del individuo”, y por último, 5) Distintivos, dado que “debe mostrar una gran variabilidad sobre el resto de la población para asegurar la individualidad del dato en cuestión”.

La biométrica en relación a la tecnología, comprende una vasta variedad de tecnologías que identifican a la persona a través de sus características fisiológicas (huella dactilar, iris, cara, voz, etc.) o conductuales (firma manuscrita, dinámica del teclado, etc.) (Jain, A.K., Bolle, R., & Pankanti, S., 1999, como se citó en Hernández et al., 2005).

Ante ello, Romero (2019) advierte que los datos biométricos representarían un paradigma de seguridad, puesto que proporcionan información que resulta indubitable; asimismo, no se refieren meramente a información de una persona, sino que brindan información intrínseca de la misma, que es imposible de modificar por voluntad propia y que no es alterada por el transcurrir del tiempo⁹.

2.5. La Huella

Conforme se ha advertido de lo desarrollado de verificación biométrica, la huella constituye un signo distintivo de cada ser humano, que nos hace únicos y nos identifica. Por eso, “la huella dactilar ha sido siempre un rasgo biométrico utilizado por la humanidad, durante siglos, para la identificación de las personas. Es un rasgo particular de cada individuo, cuyo origen tiene lugar durante la etapa fetal y permanece inmutable a lo largo de toda la vida” (Simón, 2003, p.28)¹⁰.

⁹ Romero Cerdán, TA. (2019). La autenticación y verificación de la identidad a través de información biométrica como paradigma del tratamiento de datos personales en México. 74 En: <https://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/article/view/85/76>

¹⁰ Simón Zorita, D (2003). Tesis Doctoral: Reconocimiento Automático mediante Patrones Biométricos de Huella Dactilar. En: <https://oa.upm.es/79/>

2.6. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

En el Perú, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (en adelante, el RENIEC) es un organismo autónomo con personería jurídica de derecho público interno, encargado de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, para lo cual inscribe todos aquellos hechos y actos relacionados a su capacidad y estado civil, utilizando técnicas y procedimientos automatizados para tener un manejo integral y eficaz de la información¹¹.

En ese contexto, el artículo 6 de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del RENIEC, dispone que le corresponde a esta entidad pública las acciones de “planear, dirigir, coordinar y controlar las actividades de registro e identificación de las personas”; siendo una de sus varias funciones el “implementar, organizar, mantener y supervisar el funcionamiento de los registros dactiloscópico y pelmatoscópico de las personas”, según lo contemplado en el literal l) del artículo 7 de la citada ley.

De lo anterior, se desprende que el RENIEC implementa, organiza, mantiene y supervisa registros de datos biométricos de las personas naturales, tales como el dactiloscópico, constituido por las impresiones dactilares de las personas, y pelmatoscópico, constituido por las impresiones plantares de los recién nacidos.¹²

Para el caso del registro de las impresiones dactilares de las personas naturales, el RENIEC implementó en el año 2006 un sistema de verificación biométrica a través de las huellas denominado “Solución Automática de Identificación de Impresiones Dactilares” (AFIS), el mismo que con el transcurso de tiempo tuvo que ser actualizado. Es así que, en el año 2013, con la finalidad de ampliar el alcance de esta solución, y se pase de un “sistema bidactilar” a un “sistema decadactilar con reconocimiento facial”,

¹¹ Artículos 1 y 2 de la Ley N° 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

¹² Mediante la Resolución Jefatural N° 000132-2020/JNAC/RENIEC, la RENIEC dispone la implementación del Registro Pelmatoscópico.

se implementó el “Sistema Automático de Identificación Biométrica” (ABIS)¹³, el cual sigue utilizándose a la fecha¹⁴.

Resulta importante añadir que también el RENIEC cuenta con un servicio de verificación de identidad de las personas (de datos o imágenes), dirigido a notarios públicos, entidades públicas y personas jurídicas constituidas en el Perú que desarrollan actividades en territorio nacional, con la finalidad de que tengan seguridad durante la realización de alguna transacción y así reducir intentos de suplantación.

Este servicio se puede presentar en las siguientes modalidades: a) Consultas en línea vía internet, b) Consultas en línea vía línea dedicada, c) Servicio de verificación biométrica de la identidad de las personas, d) Servicio de verificación biométrica de consulta integrada, e) Web service de datos, f) Web service biométrico dactilar, y g) Web service biométrico facial¹⁵.

Cabe mencionar en este punto que el objeto de nuestra investigación es la continuidad del incumplimiento de la obligación de las empresas operadoras de verificar la identidad solicitante de la contratación del servicio público móvil, por lo que se advierte que el artículo 11°-A del TUO de las Condiciones de Uso establece que dicha obligación se debe realizar verificando *“la correspondencia de la impresión dactilar capturada con la información que obra en la base de datos biométrica de la RENIEC”*.

Por lo tanto, se advierte que el servicio que utilizan las empresas operadoras es el “Servicio de verificación biométrica de la identidad de las personas”, que de acuerdo al Texto Único de Procedimientos del RENIEC (TUPA del RENIEC), es aquel

¹³ Información obtenida del Informe Técnico de Estandarización de la Plataforma Tecnológica del Sistema Automático de Identificación Biométrica (ABIS) emitido por la Sub Gerencia de Soporte Técnico Operativo de la Gerencia de Tecnología de la Información el 18 de octubre de 2016 y de la Resolución Secretarial N° 66-2016/SGEN/RENIEC del 28 de octubre de 2016, mediante la cual se aprueba la nueva estandarización de la Plataforma Tecnológica del Sistema Automático de Identificación Biométrica (ABIS) por el periodo de tres (03) años. En: <https://www.reniec.gob.pe/Transparencia/intranet/imagenes/noticias/comunicado/IT-RS-66-2016-SGEN-RENIEC.pdf> y <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1743859/RS-066-2016-SGEN-RENIEC.pdf?v=1616114463> (fecha de consulta: 01 de julio de 2024).

¹⁴ Resolución Secretarial N° 036-2020/SGEN/RENIEC del 14 de julio de 2020; con la cual se aprueba la estandarización de la Plataforma Tecnológica del Sistema Automático de Identificación Biométrica (ABIS), por el periodo de tres (03) años. En: <https://www.gob.pe/institucion/reniec/normas-legales/1681727-036-2020-sgen>

¹⁵ El detalle de estos servicios, sus requisitos y tarifas se encuentran en el Portal Web de RENIEC. En: <https://www.gob.pe/13547-solicitar-acceso-al-servicio-de-verificacion-de-identidad-de-personas-en-reniec-acceder-a-servicio-de-verificacion-biometrica-de-identidad-de-personas> (fecha de consulta: 02 de julio de 2024).

“procedimiento mediante el cual se verifica la identidad de una persona, a través de la comparación de sus impresiones dactilares con las que obran en la Base de Datos Biométrica del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales”¹⁶, el cual es otorgado a los notarios y a las personas jurídicas.

Finalmente, es pertinente mencionar que mediante la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1596, publicado el 17 de diciembre de 2023 en el Diario Oficial El Peruano, se dispuso que el RENIEC debe establecer y actualizar periódicamente las especificaciones técnicas mínimas para los dispositivos de verificación biométrica que son utilizados para la validación de identidad de los usuarios y del vendedor o persona natural que intervenga directamente en la contratación de servicios públicos de telecomunicaciones.

En virtud de ello, mediante la Resolución Jefatural N° 00097-2024/JNAC/RENIEC, el RENIEC aprueba las especificaciones técnicas mínimas para los dispositivos de verificación biométrica que son utilizados con fines de validación de identidad de los usuarios y del vendedor que intervenga directamente en la contratación de los servicios públicos de telecomunicaciones. Es decir, para cada estación desde la cual se realice la consulta biométrica al servicio de RENIEC, se deberá contar con un dispositivo biométrico dactilar con las características señaladas en el anexo de dicha resolución jefatural¹⁷.

2.7. Servicio Público de Telefonía Móvil bajo la modalidad postpago y prepago

Es definido como *“el servicio telefónico móvil que se presta a través del medio radioeléctrico en las bandas de frecuencias específicamente determinadas por el Ministerio de Transportes, Comunicación, Vivienda y Construcción, mediante terminales móviles que se pueden transportar de un lugar a otro y que la conversación permanece mientras el equipo terminal se desplaza, dentro del área de concesión de la*

¹⁶ Procedimiento administrativo 33 (Código: PA1290ED7C) del TUPA del RENIEC aprobado por la Resolución Jefatural N° 156-2017/JNAC/RENIEC y sus modificatorias. En: <https://www.gob.pe/institucion/reniec/informes-publicaciones/1650504>

¹⁷ Resolución Jefatural N° 00097-2024/JNAC/RENIEC y su Anexo. En: <https://www.gob.pe/institucion/reniec/normas-legales/5645560-000097-2024-jnac-reniec> (Fecha de consulta: 02 de julio de 2024)

empresa operadora, la misma que se encuentra configurada en células”. (Glosario de Términos de Telecomunicaciones en el Perú, 2023)

Por otro lado, la Norma de las Condiciones de Uso define al servicio de telefonía móvil bajo la modalidad postpago como *“aquél que permite al abonado acceder y hacer uso de un determinado volumen de tráfico de servicios o se le otorga un importe para ser utilizado en determinados servicios, mediante el pago de la tarifa o renta fija periódica pactada en su contrato (sea pago adelantado o con posterioridad a la utilización del servicio) , para lo cual la empresa operadora remitirá al abonado el recibo de servicios, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 34 de la presente norma”*. (Resolución No 172-2022-CD/OSIPTel, 2022)

Mientras que el servicio bajo la modalidad prepago es definido como *“(…) aquél que permite al abonado acceder y/o hacer uso de un servicio público de telecomunicaciones a través de (i) la adquisición de tarjetas de pago, y/o (ii) la realización del pago previo de la tarifa o renta fija periódica pactada”*.

De lo expuesto, resulta claro que la diferencia entre ambas modalidades reside en que mientras para una el abonado paga de manera periódica una tarifa por la prestación del servicio de telecomunicaciones, en la modalidad prepago este pago no se efectúa de manera periódica, sino de acuerdo a las propias necesidades del abonado.

2.8. Comparación con países de la región respecto a la contratación de servicios móviles

Tal como ha sido indicado anteriormente, el marco normativo nacional vigente obliga a las empresas operadoras a que en todas sus contrataciones de servicios móviles bajo la modalidad postpago y prepago tengan que revisar la identidad de los solicitantes a través del procedimiento de validación biométrica con el objeto de brindar mayor seguridad al procedimiento como tal, y considerando que la normativa los hace responsables de todo el proceso de contratación.

Respecto a ello, al revisar distintas experiencias en los países de la región se advierte que en Chile se ha emitido el Decreto N° 18 del 2014 mediante el cual se aprobó el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones, el cual fue emitido por el presidente de dicha república. Al revisar dicho cuerpo normativo se tiene que en su artículo 15 se establece como se da el procedimiento de contratación de un servicio de telecomunicaciones, señalándose textualmente lo siguiente:

“(...) c) Para todos los actos conducentes a la celebración, modificación o término del contrato, así como para todos aquellos que, puedan traducirse en la generación de obligaciones por éste, los proveedores de servicios de telecomunicaciones deberán contemplar mecanismos que permitan garantizar indubitadamente la identidad de las partes.

Para tales efectos la Subsecretaría de Telecomunicaciones podrá establecer estándares de seguridad, con protocolos o factores de autenticación mínimos que deberán cumplir los proveedores de servicios de telecomunicaciones con el objeto de verificar, la identidad inequívoca de las partes, tales como preguntas de validación, biometría, certificados de firma electrónica avanzada, entre otros; (...)”

De dicho texto se advierte que se delega a la Subsecretaria de Telecomunicaciones establecer determinados estándares a efectos de verificar inequívocamente la identidad de las partes. Resulta adecuado señalar que ese último texto fue incorporado recién en abril de 2023 justamente a efectos de proteger la identidad de los usuarios debido al incremento en la utilización ilegítima de tarjetas SIM.

Ahora bien, considerando la delegación mencionada el organismo referido emitió la Resolución 566 Exenta, en abril de 2024, que *“establece requisitos mínimos de verificación de identidad y estándares de seguridad aplicables por proveedores de servicios de telecomunicaciones en los casos indicados”*. (Resolución 566, 2024)

Mediante la referida norma, se estableció que en la celebración de los contratos² deben emplearse al menos algún estándar de seguridad entre los cuales se encuentra la

verificación de identidad mediante biometría de huella dactilar viva o a través de biometría facial.

Sobre el caso de Chile resulta adecuado hacer la precisión que ambos países compartimos un estado unitario con políticas de descentralización y regionalización; no obstante, debe hacerse la precisión que en dicho país la sub secretaría de telecomunicaciones forma parte del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, siendo en esencia parte de una autoridad ministerial de dicho país. Esto no sucede con el OSIPTEL, que al ser un organismo regulador y encontrarse adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, cuenta con autonomía técnica, económica, financiera, funcional y administrativa, de conformidad con el artículo 2 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, Ley de los Organismos Reguladores), y con la Ley N° 277336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL.

Sin perjuicio de lo mencionado previamente, ambos organismos comparten la misma función de supervisar a las empresas operadores, controlando el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes, entre otros.

De otro lado, se tiene el caso de Argentina, en la cual el Ente Nacional de Comunicaciones, ente público de carácter autárquico y descentralizado que funciona en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, recientemente en el 2023 emitió la Resolución N° RESOL-2023-263-APN-ENACOM#JGM¹⁸, que aprobó el Reglamento para la Nominatividad y Validación de Identidad de los Usuarios Titulares de los Servicios de Comunicaciones Móviles, el cual busca reforzar la validación de identidad para las altas de líneas nuevas, e incluso revalidar la identidad de los usuarios cuando realicen operaciones sobre su línea para evitar fraudes. En efecto, de la revisión de dicha norma se indica que las empresas prestadoras del servicio de comunicaciones móviles deben solicitar una serie de información con el objeto de validar la identidad de la persona; sin embargo, se deja a disposición de dichas empresas implementar los mecanismos necesarios para realizar la validación.

¹⁸ Instrumento normativo en el siguiente enlace <https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2023/res263.pdf>

Lo referido, no obstante, no se replica para otras modificaciones en las condiciones del servicio, en las que se exige la revalidación de la identidad de la persona se lleve a cabo empleando mecanismos de validación de sus datos biométricos, utilizando técnicas de prueba de vida activa o pasiva. Asimismo, se establece que en caso la identidad del solicitante no pueda ser validada, la empresa prestadora deberá proceder a bloquear la línea telefónica móvil a efectos de evitar que curse tráfico.

Al revisar notas periodísticas de Argentina se tiene que la norma referida tenía como objeto evitar fraudes en la telefonía celular. Incluso, la parte considerativa de la Resolución N° RESOL-2023-263-APN-ENACOM#JGM se indicó que se había advertido un incremento en la comisión de estafas, robos y otros delitos realizados a través de líneas móviles, por lo que resultaba necesario implementar medidas necesarias para reforzar la validación de la identidad del usuario.

Tras un breve repaso de cómo se viene reglamentando la contratación de servicios de telecomunicaciones en la región se puede evidenciar la necesidad que ha existido en los países analizados en adoptar medidas que brinden mayor seguridad a la verificación de la identidad de los solicitantes en atención a conductas delictivas relacionadas a estafas o robos realizados mediante líneas telefónicas móviles, con lo que se evidencia que la situación que ha motivado las distintas modificaciones a la normativa sectorial realizada por el OSIPTEL no ha sido exclusiva de nuestro país.

2.9. ¿Cómo ha regulado el organismo regulador (OSIPTEL) esta materia y por qué lo ha hecho?

Ahora, como se indicó anteriormente, es en la Norma de las Condiciones de Uso que se regula actualmente la obligación por parte de las empresas operadoras para verificar la identidad de los abonados a través del sistema de verificación biométrica de huella dactilar. Puntualmente se tiene que el punto 3.2 del numeral 3 del Anexo 5 de la Norma de las Condiciones de Uso indica lo siguiente:

“3.2. Verificación de identidad del solicitante del servicio público móvil

Para la contratación de servicios públicos móviles, las empresas operadoras están obligadas a:

- 1. Verificar la identidad del solicitante del servicio, de acuerdo a lo indicado a continuación, salvo las excepciones previstas en el punto 3.4.*

(..)

(ii) El uso de sistema de verificación biométrica de huella dactilar, empleando la mejor huella registrada en el RENIEC y lectores biométricos que cumplan con las especificaciones técnicas requeridas por el RENIEC y con tecnología de detección de huella viva. (..)”

Dicho eso, se tiene que en diciembre de 2023 se emitió el Decreto Legislativo N° 1596 que modificó algunas disposiciones del Decreto Legislativo N° 1338. Entre dichas modificaciones se advierte que otorgaron mayores atribuciones al OSIPTEL, entre las cuales se encuentra la de solicitar a las empresas procedan con la baja de los servicios públicos móviles que no cumplan con los requisitos de validez contemplados en la legislación.

En atención a dicha modificación, el regulador emitió la Resolución N° 059-2024-CD/OSIPTEL (en adelante, RESOLUCIÓN 59), a través del cual adecuó el marco normativo considerando lo dispuesto en el Decreto mencionado. Dentro de dichas adecuaciones se encontró la incorporación de distintos dispositivos a la Norma de las Condiciones de Uso, entre las cuales estaba la precisión de los requisitos esenciales para la contratación de servicios móviles. Como uno de dichos requisitos se advierte que se incluyó la validación de la identidad del solicitante a través de la verificación biométrica¹⁹.

¹⁹ Los otros requisitos esenciales se referían a que la contratación se lleve a cabo en lugares previstos en la normativa, y que en esta también se verifique la identidad del vendedor.

Asimismo, se estableció como obligación para las empresas operadoras que ante la inobservancia de dichos requisitos esenciales deberá dar de baja o deshabilitar el servicio público móvil, siguiendo un procedimiento determinado²⁰.

Al revisar la Exposición de Motivos de la RESOLUCIÓN 59²¹ se advierte que la justificación para incluir requisitos esenciales en la contratación obedeció a que, a pesar de los distintos cambios normativos realizados (en el 2014 se establece la obligación para las empresas operadoras de la utilización de la biometría en servicios móviles prepago, en el 2015 y en el 2017 la obligación se extiende a todas las modalidades del servicio que se fuera a contratar, y en el 2020 se establece que para la validación biométrica se debe utilizar un sistema que tenga la tecnología de huella viva), estos requisitos no eran cumplidos²². Esto generaría que existan servicios móviles activos, respecto de los cuales no se puede determinar quién es el titular; por lo tanto, a efectos de evitar dicha situación o minimizarla, así como para garantizar la trazabilidad y seguridad de las contrataciones es que se incluyeron algunas obligaciones como esenciales.

De lo expuesto se aprecia que hasta la fecha se encuentra vigente la obligación que tienen las empresas operadoras en verificar la identidad de los solicitantes a través del sistema de verificación biométrica, tratándose incluso de un requisito esencial en la contratación del servicio. Asimismo, se ha establecido consecuencias para el uso de línea móvil ante la inobservancia de dicha verificación, replicándose de alguna forma lo establecido en Argentina.

Capítulo III. El problema, sus causas y consecuencias

3.1. Descripción de los expedientes sancionadores por el incumplimiento de la materia investigada durante el periodo del 2018 al 2023

De manera previa, es de precisar que se optó por la revisión de procedimientos sancionadores debido a que en estos la actuación por parte de la administración requiere

²⁰ El cual se encuentra en el artículo 76 incorporado a la Norma de las Condiciones de Uso.

²¹ La cual puede ser encontrada en el siguiente enlace: <https://www.osiptel.gob.pe/media/f2qekmbf/resol059-2024-cd-exposicion-motivos.pdf>.

²² Se hace referencia a la problemática de la venta ambulatoria del servicio y a la no identificación del vendedor del servicio.

que se acredite una determinada acción u omisión por parte de las operadoras en virtud de distintos principios previstos en el TUO de la LPAG.

Asimismo, estos expedientes brindan información más cierta respecto a la incidencia del incumplimiento y sobre la responsabilidad de los operadores, así como otros datos relevantes para el presente trabajo académico, como las causas que están detrás del incumplimiento y lo que alegan los operadores respecto a las mismas, lo cual resulta crucial para poder realizar un análisis más completo de la problemática.

Del anexo de este trabajo se advierte que el objeto de la investigación se ha materializado en veintidós (22) expedientes en los cuales se tramitaron los respectivos procedimientos administrativos sancionadores²³ (en adelante, PAS), siendo que en la totalidad de estos a la fecha cuentan con un acto administrativo que ha agotado la vía administrativa, y en los que además se determinó la responsabilidad administrativa de las empresas Viettel Perú S.A.C. (en adelante, VIETTEL), Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, TELEFÓNICA), América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, AMÉRICA MÓVIL) y Entel Perú S.A. (en adelante, ENTEL) respecto al incumplimiento de la obligación referida a la verificación biométrica de huella dactilar por parte de los solicitantes del servicio móvil. Es de precisar que las empresas citadas son las que tienen mayor participación en el mercado de servicios móviles²⁴.

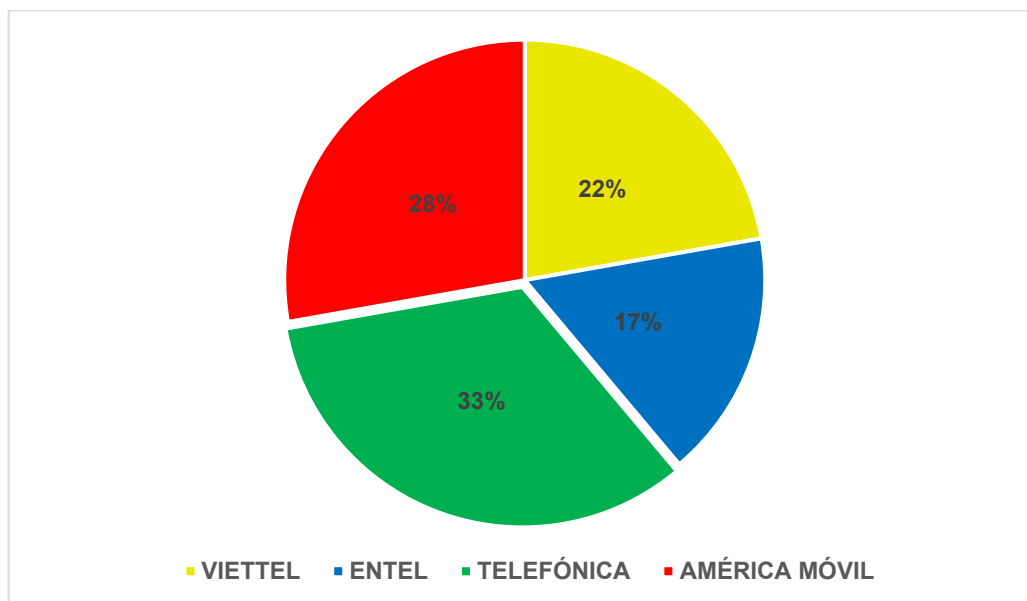
A continuación, se presenta un gráfico con el porcentaje de incumplimiento respecto al número de multas impuestas por cada empresa operadora en el periodo de análisis:

²³ Información obtenida por acceso a la información pública, Registro SAIP 2400850, solicitada el 13 de agosto de 2024 a OSIPTEL, siendo atendida el 25 de setiembre de 2024.

²⁴ Según la información del PUNKU (El portal a la información de las telecomunicaciones), los porcentajes de participación por año de las empresas operadoras en el servicio móvil son los siguientes:

*Otros incluye operadores como Flash, Guinea Mobile, Suma Móvil, Dolphin Mobile, Dolphin Telecom, Intermax, entre otros.

Gráfico N° 1 – Porcentaje de incumplimiento por empresa operadora



Elaboración propia.

Tabla N° 1 - Porcentaje de incumplimientos por parte de las principales empresas operadoras en el mercado móvil, obtenido de los 22 Expedientes PAS analizados en el periodo comprendido del 2018 – 2023

Año	AMÉRICA MÓVIL	ENTEL	TELEFÓNICA	VIETTEL	OTROS*
2018	30.60 %	19.60 %	37.90 %	15.70 %	0.20 %
2019	28.40 %	19.50 %	36.20 %	15.10 %	0.80 %
2020	28.40 %	21.40 %	31.40 %	18.40 %	0.40 %
2021	28.10 %	21.50 %	31.50 %	18.20 %	0.70 %
2022	28.60 %	22.10 %	30.00 %	18.00 %	1.30 %
2023	29.30 %	21.80 %	27.20 %	18.30 %	3.40 %

Elaboración propia.

Dicho eso, el anexo del trabajo también muestra que el incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso se dio a partir del 2018, cuya configuración se ha mantenido de manera reiterada hasta el 2022²⁵ para las modalidades prepago y postpago. Asimismo, el gráfico N° 1 muestra que TELEFÓNICA tiene la más alta

²⁵ Incluyendo dicho año.

cantidad de sanciones impuestas por la casuística referida, las que se refieren a siete (7) multas ascendentes a S/ 4,258,558²⁶, no obstante, ha sido AMÉRICA MÓVIL la empresa cuyas sanciones sumaron la cifra más alta, la misma que ascendió a S/ 6,087,095²⁷.

Mientras que ENTEL a pesar de ser la empresa con menor cantidad de sanciones impuestas, la suma de estas asciende a S/ 3 535 850, encontrándose únicamente detrás de AMÉRICA MÓVIL en dicho rubro. Lo mencionado en los párrafos anteriores se encuentra representado en la siguiente tabla:

Tabla N° 2 - Cantidad de multas impuestas por empresa operadora

Empresa operadora	Leve	Grave	Muy grave	Total de multas	Multa en soles (S/.)
TELEFÓNICA	1	0	6	7	4,258,558
AMÉRICA MÓVIL	1	0	5	6	6,087,095
VIETTEL	0	1	4	5	3,494,320
ENTEL	0	1	3	4	3,535,850

Elaboración propia.

Otra circunstancia relevante que muestra el anexo del trabajo es el número de líneas móviles contratadas sin que se haya efectuado la verificación biométrica de huella dactilar durante el periodo analizado, siendo ENTEL la empresa que cuenta con la mayor de cantidad de líneas móviles respecto de las cuales no se efectuó la validación biométrica, la misma que asciende a 38 494 servicios móviles. Al otro extremo se encuentra TELEFÓNICA que tiene la menor cantidad de líneas móviles, las que ascienden a 616.

Las empresas restantes -VIETTEL y AMÉRICA MÓVIL- muestran cifras que se encuentran bastantes próximas entre sí, toda vez que para la primera empresa las líneas

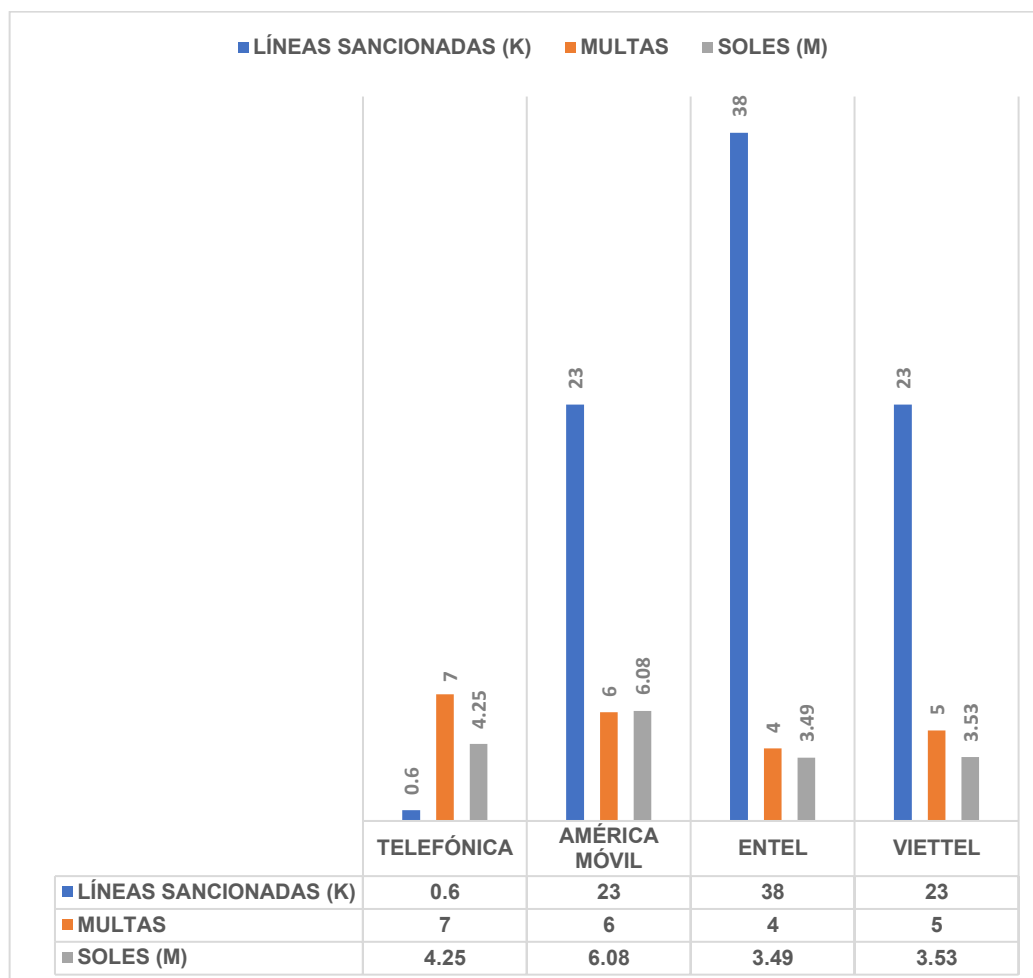
²⁶ Correspondiente a 749 UIT.

²⁷ Correspondiente a 953 UIT.

móviles ascienden a 23 970 servicios móviles, mientras que para la segunda las líneas móviles corresponden a 23 021.

Lo señalado anteriormente puede resumirse en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 2 – Comparativo de líneas sancionadas y multas por empresa operadora



Elaboración propia.

En este punto, debe resaltarse que a la fecha de corte del ejercicio 2022 no se ha verificado fiscalizaciones semestrales o anuales por parte del regulador para el periodo correspondiente al 2022 que involucren a las cuatro (4) empresas antes mencionadas, con lo cual si bien sería factible que las cifras antes citadas pudieran incrementarse - más aun considerando que durante dicho años se ha verificado incumplimientos

aislados²⁸ por parte de las empresas operadoras-, lo cierto es que no se cuenta con evidencia que nos permita afirmar que se dieron una mayor cantidad de incumplimientos del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso.

Otro punto que se debe tener en cuenta es que de los veintidós (22) casos recopilados, diez (10) de ellos corresponden a procedimientos en los cuales se verificó, adicionalmente, la venta ambulatoria de servicios móviles, lo cual se puede evidenciar por la cantidad de líneas involucradas y por el tiempo que transcurrió desde la configuración del incumplimiento hasta la intervención del regulador a través del inicio del procedimiento sancionador respectivo. En efecto, en estos 10 casos se advierte una reacción rápida del regulador²⁹ a efectos de determinar la responsabilidad administrativa de las empresas, y poder de esa forma disuadir la comisión de nuevos incumplimientos, tal como se desarrollará en los siguientes apartados.

No obstante, también se advierte el otro extremo de lo mencionado, esto es, una tardía intervención del regulador para determinada casuística, la misma que se refiere a las fiscalizaciones por la obligación analizada en esta tesis, en periodos semestrales o anuales realizadas el 2019 y 2020³⁰.

Para estos casos se aprecia que, a pesar de tratarse de incumplimientos configurados en los años referidos, el regulador recién dio inicio a los respectivos procedimientos luego de haber transcurrido más de 2 años. Sobre esta situación se podrían esbozar distintas razones a efectos de justificarla, entre las cuales se encuentra la atención mediática que ha dado el OSIPTEL a la venta ambulatoria de servicios móviles³¹; sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que dicha conducta termina exponiendo a los usuarios de los

²⁸ Ello debido a que estos fueron advertidos en fiscalizaciones realizadas en el 2022 pero se originaron por una materia distinta a la que está siendo analizada en esta investigación, tales como el artículo 11-D del TUO de las Condiciones de Uso (referido a la venta ambulatoria de líneas móviles) y el artículo 11-E del TUO de las Condiciones de Uso (referido a la contratación de la onceava línea móvil en un centro de atención).

²⁹

³⁰ Correspondiente a los expedientes N° 133-2022-GG-DFI/PAS, N° 118-2022-GG-DFI/PAS, N° 153-2022-GG-DFI/PAS, N° 145-2023-GG-DFI/PAS, N° 176-2023-GG-DFI/PAS, N° 173-2023-GG-DFI/PAS y N° 166-2023-GG-DFI/PAS.

³¹ Véase las distintas notas de prensa del OSIPTEL, las cuales se pueden encontrar en los siguientes enlaces: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/bastayadechipscalejeros-la-venta-ambulatoria-de-chips-es-un-peligro-para-la-seguridad-de-la-informacion-de-las-personas/>, <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/osiptel-venta-ambulatoria-de-chips-moviles-implica-graves-riesgos-para-los-usuarios-por-el-uso-de-su-informacion-personal/>, <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/venta-de-chips-moviles-en-la-via-publica-expone-a-los-usuarios-a-ser-victimas-de-actos-delictivos-como-el-robo-de-identidad/> y <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/noticias/925789-osiptel-multo-por-mas-de-s-66-millones-a-empresas-que-incumplieron-normas-de-contratacion-de-servicios-entre-2020-y-2023>.

servicios móviles a distintos perjuicios económicos, así como termina beneficiando a las empresas operadoras.

Finalmente, considerando lo expuesto en el presente apartado, en particular a lo referido al cuadro que refleja el número de líneas móviles involucradas, el importe total de las multas impuestas, y el hecho que este incumplimiento viene presentándose reiteradamente en el tiempo, se desprende que el problema es de gran magnitud, por lo que se procederá a analizar las causas que lo ocasionan.

3.2. Causas que originan la situación descrita

A continuación, se desarrollan las principales causas que han originado y mantenido esta situación en el tiempo, evidenciadas a partir del examen de los expedientes sancionadores y en consideración a la legislación vigente, a través de los cuales se observa que la materia investigada no se trata de un hecho aislado, sino el resultado de una serie de deficiencias estructurales, operativas y regulatorias que han permitido su continuidad a lo largo del periodo analizado

a) Falta de control de las empresas operadoras respecto a las contrataciones realizadas por su personal

Para analizar este punto, resulta necesario tener presente que una de las estrategias de las empresas operadoras para alcanzar la mayor cantidad de usuarios posibles, es desplegar un gran número de agencias y/o puntos de ventas y/o distribuidores autorizados, y así facilitar la accesibilidad del público a sus servicios. Dicho esto, en todas estas unidades de venta el personal que representa a las empresas operadoras necesariamente debe cumplir con los requisitos dispuestos por la normativa vigente, incluyendo lo que respecta a la identificación del solicitante del servicio mediante la verificación biométrica de la huella dactilar.

No obstante, se ha identificado en algunos de los expedientes de los PAS analizados en el apartado precedente, que las empresas operadoras, en su oportunidad, manifestaron que el personal que trabaja en estas unidades de venta no aplica los procesos

adecuadamente, y que no tendrían el control sobre esta situación, siendo dichos expedientes los siguientes:

Tabla N° 3 – Procedimientos administrativos sancionadores en los que las empresas operadoras manifestaron no ejercer control sobre el personal de venta.

Expediente	Empresa operadora
091-2022-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA
063-2022-GG-DFI/PAS	
030-2020-GG-GSF/PAS	
011-2020-GG-GSF/PAS	
086-2019-GG-GSF/PAS	
089-2022-GG-DFI/PAS	ENTEL
063-2022-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL

Elaboración propia.

Para ahondar más en este asunto, es preciso remitirnos al Expediente N° 00079-2019-GG-GSF/PAS, en el cual la Dirección de Fiscalización e Instrucción (en adelante, la DFI) detectó casos acontecidos entre febrero del 2016 a enero del 2018, en donde la empresa TELEFÓNICA incurrió en una serie de infracciones del TUO de las Condiciones de Uso, entre ellas, del artículo 11-A, por no haber validado la identidad de los solicitantes a través del sistema biométrico.

Dicha imputación e inicio de procedimiento administrativo sancionador, dio lugar a que, mediante Resolución N° 154-2020-GG/OSIPTEL, la Gerencia General del OSIPTEL sancionara a TELEFÓNICA con una multa de 151 UIT (41 líneas) por esta infracción.

La decisión fue apelada por la empresa, la cual solicitó se revoque la sanción impuesta y se declare la nulidad de la resolución de la primera instancia, argumentando no se había tomado en consideración que las líneas móviles habían sido contratadas por una supuesta mala praxis de terceros, que serían su personal contratado.

Este argumento se puede encontrar en la Resolución de Consejo Directivo N° 00011-2021-CD/OSIPTEL, que textualmente indica lo siguiente: “*TELEFÓNICA indica que*

las cuarenta y un (41) líneas móviles objeto de sanción, activadas a nombre de un solo usuario (de iniciales J.I.R.) sin haberse acreditado el procedimiento de validación de identidad, derivan del accionar de un tercero cuyo único afán fue obtener mayor comisión por las ventas de servicios; motivo por el cual, la multa impuesta resulta contraria al Principio de Causalidad y Culpabilidad.

La empresa sostiene que el procedimiento que implementó fue objeto de manipulación por el accionar de una persona que, por impulso y voluntad propia, buscó beneficiarse de manera particular; cuya actuación no obedeció a una decisión empresarial sino a una clara desobediencia, ni tampoco responde a una supuesta falta de diligencia de TELEFÓNICA en el cumplimiento normativo, en vista que su política es vender líneas telefónicas usando únicamente el procedimiento de validación de identidad de huella dactilar (sistema biométrico).

Agrega TELEFÓNICA que, apenas tomó conocimiento del hecho, ejecutó las averiguaciones internas necesarias y procedió a retirar de la organización a las personas involucradas, dar de baja a las líneas indebidamente activadas e interponer la denuncia penal respectiva. En cuanto a la denuncia penal, considera la empresa que el Consejo Directivo debe tener en cuenta la “Excepción de Prejudicialidad”; toda vez que, si el Poder Judicial determina la responsabilidad del sujeto, se rompería el nexo causal imputado en el presente PAS a TELEFÓNICA”³².

Como puede observarse, la empresa TELEFÓNICA sostuvo que el incumplimiento a su obligación de validar la identidad de los contratantes de sus líneas móviles a través de la verificación biométrica de la huella dactilar, no le sería atribuible y que, por el contrario, sería el resultado del accionar de un tercero, esto es, de su personal contratado, quien tuvo como propósito obtener una mayor comisión por las ventas de los servicios; y que esta situación no habría estado bajo su control ni derivaría de una decisión empresarial.

No obstante, la posición del OSIPTEL sobre tal argumento es que esta situación no exonera de responsabilidad a la persona jurídica, puesto que ésta mantiene el deber de

³² Resolución de Consejo Directivo N° 00011-2021-CD/OSIPTEL, páginas 13 y 14.

cuidado respecto de dichos terceros, conforme se advierte del siguiente extracto de la resolución antes citada: *“se tiene que el Principio de Causalidad o de Personalidad de las Sanciones, aplicado al análisis de responsabilidad administrativa por parte de una persona jurídica, es particular; toda vez, que esta no actúa por sí misma, sino que se desenvuelve en el terreno fáctico a través de personas naturales, recayendo sobre la referida persona jurídica el deber de “garantizar” el cumplimiento de las obligaciones que ha delegado en terceros, en los casos en los que el incumplimiento de esta obligación puede degenerar en lo que se conoce como culpa in vigilando.*

Es importante notar, que no se trata de determinar únicamente a quien corresponde la autoría por la comisión de determinados hechos; sino de atribuir responsabilidad respecto a la comisión de una infracción administrativa; siendo esto segundo perfectamente separable de lo primero. Una interpretación en sentido contrario haría inviable la atribución de responsabilidad a las personas jurídicas, debido a que las acciones de estas –materialmente- no son realizadas por ella, sino que se valen para ello de terceras personas (físicas o, inclusive, jurídicas). Así, aun cuando TELEFÓNICA pretenda excusarse alegando que la activación indebida de líneas se produjo por actuación propia de un tercero con el fin de beneficiarse particularmente; esta situación no la exonera de responsabilidad dado que respecto de dichos terceros mantiene el deber de cuidado (...)”³³.

Otro caso ilustrativo es el tramitado en el expediente N° 063-2022-GG-DFI/PAS, en el cual se emitió la Resolución N° 00018-2023-GG/OSIPTEL, que indicó que los días 13, 14 y 15 de diciembre de 2021 se efectuaron acciones de fiscalización en los departamentos de Apurímac, La Libertad y Lima, en el marco de las cuales se detectaron contrataciones de líneas móviles en la modalidad prepago realizadas por vendedores de la empresa en la vía pública. Este tipo de venta ambulatoria de servicios móviles constituye en sí mismo un supuesto de infracción, pero resulta particularmente relevante en tanto, en una de dichas contrataciones, se verificó la activación de una línea sin la correspondiente validación biométrica de la huella dactilar del solicitante, configurándose de este modo la infracción objeto de investigación.

³³ Resolución de Consejo Directivo N° 00011-2021-CD/OSIPTEL, páginas 14 y 15.

En relación a este caso, se detalla en dicha resolución que el mismo personal de la empresa operadora habría señalado que esta práctica es usual (la no verificación de la identidad del solicitante a través del sistema de verificación biométrica de huella dactilar) para aquellas personas que no están en condiciones de contratar personalmente, según se desprende del siguiente extracto: *“En efecto, de lo señalado en la supervisión realizada el 14 de diciembre de 2021, en la intersección de la Av. España con Jr. Gamarra, en el distrito de Trujillo, departamento de La Libertad, se advierte que, a través de un agente de ventas ubicado en la vía pública, se realizó la contratación y activación de una línea prepago sin verificar previamente la identidad del solicitante mediante el sistema de verificación biométrica. Es más, del propio audio recabado por el Supervisor, se verifica que inclusive los agentes de venta han señalado que se trata de una práctica usual para aquellas personas que por motivos diversos no pueden acercarse a realizar la contratación por su propia cuenta”*.

En ese caso, pese a los diferentes argumentos desarrollados por la empresa, la posición del OSIPTEL se mantuvo en que la empresa es responsable de todas las fases del procedimiento de venta de los servicios móviles, lo que comprende los lugares en los que se realiza la venta, la contratación del servicio y las activaciones de las líneas; máxime que quien se beneficia de esta contratación es la misma empresa operadora, y como titular del servicio debería ser la principal interesada en que los usuarios estén correctamente identificados.

Es de precisar que lo indicado por la empresa operadora referido a que la contratación de servicios móviles sin la validación biométrica de huella dactilar del solicitante fue realizada por personal con el cual no guarda ningún tipo de vínculo o relación ha sido también sostenido en los procedimientos tramitados en los expedientes N° 091-2022-GG-DFI/PAS, N° 030-2020-GG-GSF/PAS, N° 011-2020-GG-GSF/PAS y N° 086-2019-GG-GSF/PAS, en los cuales la empresa involucrada ha sido TELEFÓNICA.

Sin embargo, debe señalarse que dicha situación no se limita a la empresa citada, pues en el expediente N° 00026-2021-GG-DFI/PAS, tramitado contra la empresa AMÉRICA MÓVIL, se emitió la Resolución N° 323-2021-GG/OSIPTEL y la Resolución N° 25-

2022-CD/OSIPTEL, mediante la cual se sancionó a la empresa operadora con una multa de 151 UIT por no verificar la identidad del solicitante del servicio móvil respecto de catorce (14) casos. Asimismo, uno de los argumentos presentados por la empresa operadora se encontraba referido a un deficiente análisis de la responsabilidad subjetiva, toda vez que de haberlo realizado se hubiera concluido que los hechos acontecidos fueron originados directamente por la comisión de un ilícito penal por parte de uno de los ex trabajadores de la empresa Importadora Misti SAC. (cliente corporativo de América Móvil Perú S.A.C.).

Al respecto, la empresa operadora señaló que las 14 líneas fueron adquiridas de manera fraudulenta por un ex trabajador de su cliente corporativo, lo que se configura como una acción delictiva que escapaba de la responsabilidad como operador. Pese a lo argumentado, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 00025-2022-CD/OSIPTEL, se declaró infundado el recurso y se confirmó la sanción determinada en primera instancia.

Esta decisión se sustentó en que el principio de culpabilidad, contemplado en el numeral 10 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General³⁴ (en adelante, TUO de la LPAG), establece que la responsabilidad administrativa es subjetiva a excepción que mediante ley o decreto legislativo se disponga que la responsabilidad es objetiva; y que para la configuración del tipo infractor (artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso) no es necesaria la intencionalidad en la conducta del agente, puesto que puede configurarse si éste infringió un deber de cuidado que le era exigible y cuyo resultado pudo prever.

Por nuestra parte, consideramos que, si bien un ex trabajador de su cliente corporativo solicitó la contratación de las líneas, el personal que representa a la empresa seguía ostentando la obligación de aplicar el protocolo debido y verificar la identidad mediante el uso del sistema de verificación biométrica, por lo que este también es un caso de falta de control de la empresa operadora sobre su personal a cargo.

³⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Finalmente, se tiene el caso tramitado en el expediente N° 089-2022-GG-DFI/PAS ante la empresa operadora ENTEL, la cual señaló que la contratación del servicio sin la verificación biométrica de huella dactilar del solicitante fue realizada por una persona con la cual no tienen ningún tipo de vínculo o relación, no obstante, el regulador mantuvo la posición antes mencionada, referida a que la empresa mantiene su deber de cuidado respecto de terceros.

En este punto, debe señalarse que la causa aludida en este apartado ha sido presentada por tres (3) de las cuatro (4) empresas involucradas en la presente investigación, asimismo, se puede concluir que si bien existe una posición jurídica determinante por parte del organismo regulador sobre esta situación, lo cierto es que se ha evidenciado una falta de control por parte de las empresas operadoras sobre su personal en la aplicación de sus procesos de contratación de servicios públicos móviles (que incluyen la verificación biométrica de la huella dactilar), resultando esto en una de las causas que permite la permanencia en el tiempo del problema.

b) Fallas de los sistemas de las empresas

Al respecto, traemos a colación que desde el año 2018, se incluyó la obligación de que, para la contratación de servicios públicos móviles, las empresas operadoras están obligadas a verificar la identidad del servicio solicitante, utilizando el sistema de verificación biométrica de huella dactilar,³⁵ lo cual antes era solo exigible para el servicio móvil prepago.

Ahora bien, cabe señalar que las empresas operadoras si bien han implementado en sus sistemas la validación de identidad de nuevos abonados a través del sistema biométrico, en sus distintos canales de contratación, sea estos, centros de atención y puntos de venta, se observa que en ocasiones estos sistemas dejan la posibilidad de que se ejecute la contratación del servicio móvil sin la validación biométrica.

³⁵ Ello a través de la modificación realizada por la Resolución N° 96-2018-CD-OSIPTEL al entonces vigente Texto Único Ordenado de Condiciones de Uso, aprobado por la Resolución N° 138-2012-CD-OSIPTEL, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 009-2017-IN.

Así pues, en evidencia de ello, es preciso remitirnos al Expediente N° 00105-2021-GG-GSF/PAS, en el cual la DFI detectó que, en 69 líneas móviles, la empresa TELEFÓNICA incurrió en el incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, por no haber validado la identidad de los solicitantes a través del sistema biométrico.

Dicha imputación e inicio de PAS, dio lugar a que, mediante Resolución N° 253-2022-GG/OSIPTEL, la Gerencia General de OSIPTEL sancionara a TELEFÓNICA con una multa de 8,7 UIT por esta infracción.

Al respecto, en dicha resolución se señala lo siguiente:

“(...) si bien en una primera etapa se verificó el cumplimiento de TELEFÓNICA respecto a la implementación del sistema de verificación biométrica, esto no implica que dicha empresa, en todas las contrataciones realizadas en distintos periodos, cumpla con verificar la identidad del solicitante mediante el sistema mencionado, tal como ha ocurrido en este caso (...).” (Resolución N° 253-2022-GG/OSIPTEL, 2022)

En ese sentido, el Informe N° 1140-GFS/2015 da cuenta de que, durante el proceso de implementación del sistema biométrico por parte de Telefónica, la empresa estableció mecanismos de interoperabilidad con la RENIEC, a fin de realizar verificaciones de identidad. De acuerdo con dicho informe, la activación del servicio se encontraba condicionada a la coincidencia entre la huella dactilar capturada y la información biométrica registrada en la base de datos de dicha entidad.

No obstante, es la propia empresa operadora, en este caso, TELEFÓNICA, que manifiesta un quiebre en el proceso de contratación que permitió la activación de dichas líneas sin efectuar la validación biométrica de huella dactilar.

Así pues, en el informe de supervisión del presente caso, Informe N° 00304-DFI/SDF/2021, Telefónica señaló que, para 69 casos, había detectado un quiebre en el proceso de contratación, en la medida que dichas contrataciones habían sido realizadas sin efectuar la verificación biométrica.

Ahora bien, la DFI, a través del Memorando N° 00810-DFI/2022³⁶, señala que, de la información remitida por TELEFÓNICA, no se observa la identificación del problema en específico que ocasionó el referido quiebre en la verificación biométrica de identidad que se advirtió sobre los 69 casos, sin embargo, aduce que el quiebre podría haber sido ocasionado por una deficiencia en sus sistemas, falta de capacitación del personal a cargo de la toma de huellas, la realización de las ventas, entre otros.

Algo similar ocurrió con AMÉRICA MÓVIL en el Expediente N° 00094-2020-GG-GSF/PAS, resuelto mediante Resolución N° 323-2021-GG/OSIPTEL, y confirmada mediante la Resolución N° 25-2022-CD/OSIPTEL, en el cual el OSIPTEL constató que AMÉRICA MÓVIL también activó líneas móviles sin realizar la verificación biométrica obligatoria. En este caso, la empresa señaló que *“existió una conformidad electrónica que permitió la contratación de las líneas”*, lo que demuestra que fue su propio sistema el que validó y dio por conforme procesos incompletos de contratación. Esta declaración no solo confirma la irregularidad, sino que evidencia que la plataforma tecnológica de la empresa estaba configurada para permitir contrataciones sin el cumplimiento estricto de la normativa, generando una vulnerabilidad en su proceso de ventas.

Por su parte, ENTEL fue sancionada en el Expediente N° 00082-2019-GG-GSF/PAS³⁷ por múltiples incumplimientos, entre ellos el no haber validado la identidad del solicitante mediante el sistema biométrico. En este procedimiento se detalla que los promotores de la empresa activaron líneas móviles incumpliendo con el protocolo de uso para el Aplicativo Informativo denominado APP Mayorista y que estas activaciones se realizaron sin las debidas validaciones. Esto evidencia que su sistema permitía completar procesos de contratación sin las verificaciones obligatorias, representando una falla de control sistémico más que un hecho aislado.

Finalmente, en el Expediente N° 00173-2023-GG-DFI/PAS³⁸, se verificó que VIETTEL activó 23 952 líneas móviles sin haber realizado previamente la verificación

³⁶ Del 6 de junio de 2022, en atención a la solicitud de análisis de medios probatorios remitidos por TELEFÓNICA en sus descargos al informe final de instrucción N° 00056-DFI/2022, dentro del expediente N° 00105-2021-GG-DFI/PAS.

³⁷ Resuelto mediante la Resolución N° 152-2020-GG/OSIPTEL, y confirmada mediante la Resolución N° 00148-2020-CD/OSIPTEL.

³⁸ Resuelto mediante la Resolución N° 264-2024-GG/OSIPTEL, confirmada mediante la Resolución N° 00056-2024-TA.

biométrica de identidad. En este caso, BITEL intentó justificar los incumplimientos señalando que se debieron a un *“problema de sincronización de marca de tiempo [...] en la aplicación Bitel Ventas [...] lo que provocó el desfase en el registro de la hora y, por ende, en la lógica de activación del suscriptor”*. No obstante, el análisis de OSIPTEL concluyó que esta explicación técnica no justificaba la magnitud de los incumplimientos, desestimando sus argumentos y reafirmando que se trató de una falla atribuible a su propio sistema de activación de líneas.

En conjunto, estos casos demuestran que los incumplimientos no son hechos aislados ni atribuibles únicamente a errores humanos, sino que responden a fallas estructurales en los sistemas de contratación y verificación biométrica de las operadoras. En TELEFÓNICA, los informes reconocen la existencia de quiebres en sus procesos internos que habilitaron activaciones sin biometría; en AMÉRICA MÓVIL, se acreditó que su sistema otorgó *“conformidad electrónica”* a contrataciones irregulares; en ENTEL, su aplicativo *“APP Mayorista”* permitió completar ventas sin cumplir las verificaciones exigidas; y en VIETTEL, se evidenció que su plataforma presentaba desincronización en sus servidores, lo que derivó en la activación irregular de miles de líneas. Estos hechos evidencian un patrón generalizado en el sector: la implementación de sistemas biométricos no ha estado acompañada de procesos robustos de control, lo que ha permitido incumplimientos reiterados de la normativa, poniendo en riesgo la seguridad de los usuarios y sus derechos.

c) Tardía fiscalización, detección y aplicación de sanción del incumplimiento por parte del OSIPTEL

Ahora bien, es posible considerar la oportunidad de detección del incumplimiento por parte del OSIPTEL, como otra de las causas que originan la situación descrita. Tal como se muestra en el anexo de este trabajo se tiene que el incumplimiento investigado ha sido fiscalizado y sancionado en reiteradas oportunidades por el regulador; sin embargo, ello no ha sido suficiente pues este incumplimiento ha permanecido en el tiempo.

En relación a la afirmación antes realizada –particularmente respecto a que la conducta ha sido sancionada en reiteradas oportunidades–, resulta pertinente mencionar que la misma será desarrollada con mayor profundidad a lo largo de este apartado.

En tal sentido, consideramos adecuado dividir el análisis de este apartado en dos (2) secciones, una referida a la etapa de fiscalización y otra referida a la etapa sancionadora.

c.1 Sobre la etapa de fiscalización

Sobre la primera de ellas, debe señalarse que en estricto no se trata de una etapa previa al procedimiento sancionador, dicho de otro modo, el inicio del procedimiento referido no requiere la realización de alguna fiscalización por parte de la administración. Para ser precisos, el TUO de la LPAG define a la fiscalización como el conjunto de actos y diligencias de investigación sobre el cumplimiento de las obligaciones a las que se encuentran sujetas los administrados bajo un enfoque de cumplimiento normativo, prevención de riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos³⁹.

Cabe añadir que el OSIPTEL cuenta con distintas funciones, entre las cuales se encuentra la fiscalizadora que comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades supervisadas, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores.

Considerando ello, el OSIPTEL emitió la resolución N° 090-2015-CD/OSIPTEL a través del cual se aprobó el Reglamento General de Fiscalización. Dicho reglamento establece determinadas reglas que se deben tener en cuenta en la fiscalización a cargo del regulador, así como la forma en la que esta culmina, siendo con la recomendación del inicio del procedimiento sancionador o de imposición de medida correctiva, la comunicación de una alerta preventiva⁴⁰ o el archivo del expediente, según las particularidades del caso.

³⁹ Véase el artículo 239 del TUO de la LPAG.

⁴⁰ Conforme al artículo 30 del Reglamento General de Fiscalización se trata de una comunicación efectuada por el órgano fiscalizador a la empresa fiscalizada para que informe las acciones que adoptará para mejorar su gestión y reducir riesgos de incumplimientos de la obligación fiscalizada.

No obstante, un aspecto que consideramos relevante mencionar es que ni el TUO de la LPAG ni el reglamento referido establecen un plazo determinado en el cual la fiscalización debe llevarse a cabo⁴¹, con lo cual en la práctica el plazo máximo con el cual contaría el órgano fiscalizador para efectuar la fiscalización sería el plazo de prescripción de la posible infracción evidenciada, el cual se encuentra entre cuatro (4) a dos (2) años de acuerdo a la gravedad de esta, conforme al artículo 31 de la Ley N° 27336⁴², Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL (en adelante, LDFF).

Otro aspecto que debe resaltarse es que el Reglamento General de Fiscalización del OSIPTEL no establece que el inicio del procedimiento sancionador es la única consecuencia ante un presunto incumplimiento, recogiendo distintas herramientas, entre las cuales se encuentra el inicio de un procedimiento de imposición de medida correctiva, la comunicación de una alerta preventiva o la adopción de un compromiso de mejora⁴³. Incluso, las alertas preventivas se dan en el marco de fiscalizaciones preventivas cuyo objeto es prevenir la comisión de acciones constitutivos de infracciones, así como promover las acciones de corrección en caso se detecten incumplimientos⁴⁴.

Lo señalado hasta ahora nos permite afirmar que el OSIPTEL cuenta con distintos mecanismos para hacer frente a los incumplimientos que puedan advertir en el ejercicio de su función fiscalizadora, los cuales no se limitan únicamente al inicio del procedimiento sancionador.

Hecho ese preámbulo, corresponde ahora analizar los distintos contextos en los cuales se ha fiscalizado el incumplimiento de las empresas operadoras referido a no haber

⁴¹ Debe hacerse la precisión que el TUO de la LPAG tampoco lo establece.

⁴² "Artículo 31.- Prescripción

31.1 La facultad de OSIPTEL para la imposición de sanciones administrativas prescribe: a) A los 2 (dos) años tratándose de infracciones leves; b) A los 3 (tres) años tratándose de infracciones graves; y, c) A los 4 (cuatro) años tratándose de infracciones muy graves.

31.2 El plazo prescriptivo se interrumpirá por comunicación de la administración dirigida a investigar o iniciar el procedimiento sancionador. Volverá a computarse por inactividad de la administración por un período de 4 (cuatro) meses.

31.3 La facultad de OSIPTEL para el cobro o ejecución de sanciones administrativas prescribe a los 2 (dos) años. El plazo se interrumpe por la comunicación de la administración dirigida a ejecutar el cobro o la ejecución de la sanción.

⁴³ Artículo 15.- Culminación de la Supervisión La supervisión culmina con la emisión del Informe de Fiscalización que recomienda el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, una medida correctiva, la comunicación de una medida de advertencia o el archivo del expediente de supervisión, según corresponda. El referido informe debe ser notificado al administrado.

⁴⁴ Conforme al artículo 33 del Reglamento General de Fiscalización".

efectuado la validación biométrica de huella dactilar del solicitante durante la contratación de servicios móviles.

En primer término, del anexo elaborado se advierte que la mayor cantidad de casos⁴⁵ se han dado en el marco de fiscalizaciones realizadas para verificar la venta ambulatoria de servicios móviles, en los cuales de manera accesoria a dicha conducta se detectó que las empresas operadoras, además de ofrecer de manera ambulatoria dichos servicios, procedían con la activación de estos sin llevar a cabo la verificación biométrica de huella dactilar.

Debe de indicarse que el número de líneas activadas inmersas en esta casuística no resulta muy alta⁴⁶, sin embargo, ello no implica que la conducta carezca de relevancia, toda vez que se debe tener en cuenta que en dichas oportunidades las contrataciones se realizaron por parte de fiscalizadores que actuaron de manera encubierta, esto es, como usuarios en fechas determinadas, con lo cual no se puede descartar que la contratación de servicios móviles sin verificar la identidad del solicitante a través validación biométrica de huella dactilar se haya dado de manera continua por parte de las empresas operadoras, tal como se evidencia de los PAS impulsados por el regulador en los que se verifica que el incumplimiento se mantuvo durante un periodo determinado de tiempo.

En relación a esto último, es necesario traer a colación que el anexo elaborado muestra otra casuística que se refiere a fiscalizaciones cuyo objeto era verificar el cumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso durante un periodo determinado de tiempo, que contiene la obligación referida a la verificación biométrica de huella dactilar del solicitante durante la contratación de servicios móviles, evidenciándose que el incumplimiento objeto de estudio no ha sido ocasional, sino que podría inferirse de los casos objeto de análisis en esta tesis que viene produciéndose de manera consistente a lo largo de los años.

Debe añadirse que no se han encontrado en la página web del regulador sus planes anuales de fiscalización del periodo investigado, pero si se encontró el plan anual del

⁴⁵ Se ha detectado 13 casos.

⁴⁶ 29 líneas móviles.

2024⁴⁷ en el cual se indica que la materia relacionada a biometría de contrataciones de servicios móviles tiene un periodo de evaluación trimestral y que se evaluarían los trimestres II y IV. A partir de ello, podemos afirmar que para el periodo investigado el regulador no había adoptado una frecuencia similar en las fiscalizaciones de la obligación analizada, pues en determinados expedientes el plazo fiscalizado más extenso abarcó un año, conforme se evidencia en la tabla N° 4.

Sobre la última casuística relacionada a fiscalizaciones que abarcaron un periodo extenso, consideramos que la cifra de esta no resulta muy alta, además de existir una clara demora en su ejecución por parte del regulador. En efecto, de los 22 casos recopilados únicamente en 7 de ellos⁴⁸ se efectuó una verificación de todas las contrataciones realizadas durante un periodo determinado de tiempo (2019 y 2020). A ello debe agregarse que si bien los expedientes analizados en esta investigación son sancionadores y por ende no cuentan con todas las actuaciones realizadas durante la fiscalización, si obran en dichos expedientes los respectivos informes de fiscalización que precisan la fecha de la primera acción por parte del órgano fiscalizador⁴⁹.

Estas fechas se muestran en la siguiente tabla:

Tabla N° 4 - Casos en los que se observa un lapso significativo entre el período fiscalizado y el inicio de la fiscalización.

⁴⁷ Aprobado mediante la resolución N° 097-2024-DFI/OSIPTEL, el cual se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/normas-legales/5275477-097-2024-dfi-osiptel>

⁴⁸ Dos (2) fiscalizaciones para las empresas AMÉRICA MÓVIL, VIETTEL y ENTEL mientras que solo 1 para la empresa TELEFÓNICA.

⁴⁹ Debe tenerse en cuenta que si bien formalmente la fiscalización da inicio con la emisión del plan de fiscalización, para esta investigación se empleará la fecha de la primera acción del órgano fiscalizador como la fecha en que inició la fiscalización.

Expediente	Periodo fiscalizado	Empresa operadora	Fecha de primera acción	Contenido de requerimiento
133-2022-GG-DFI/PAS	1 de enero al 31 de diciembre de 2019	ENTEL	23 de diciembre de 2019	Realización de acción de fiscalización en instalaciones de empresa
118-2022-GG-DFI/PAS		VIETTEL	26 de diciembre de 2019	
153-2022-GG-DFI/PAS		AMÉRICA MÓVIL		
145-2023-GG-DFI/PAS	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	TELEFÓNICA	18 de septiembre de 2021	Contrataciones de servicios móviles durante el periodo fiscalizado
176-2023-GG-DFI/PAS		ENTEL	13 de octubre de 2021	
173-2023-GG-DFI/PAS		VIETTEL		
166-2023-GG-DFI/PA			AMÉRICA MÓVIL	

Elaboración propia.

De lo indicado se advierte que para las fiscalizaciones referidas al ejercicio del 2019 hubo una intervención rápida del regulador, lo cual no se replicó para las fiscalizaciones del ejercicio 2020, en las cuales la intervención se dio luego de hasta 1 año de haberse cometido la infracción. No obstante, para ambos ejercicios se verifica que la duración de la fiscalización como tal fue extensa, tal como se muestra a continuación:

Tabla N° 5 - Casos en los que se observa una prolongada duración de la fiscalización.

Expediente	Empresa operadora	Líneas móviles inmersas	Fecha de primera acción	Fecha de culminación de fiscalización⁵⁰	Tiempo transcurrido
133-2022-GG-DFI/PAS	ENTEL	3 877 806	23 de diciembre de 2019	23 de septiembre de 2022	2 años y 9 meses
118-2022-GG-DFI/PAS	VIETTEL	5 949 736	26 de diciembre de 2019	25 de julio de 2022	2 años y 7 meses
153-2022-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL	2 444 491	26 de diciembre de 2019	27 de septiembre de 2022	2 años y 9 meses
145-2023-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA	497 689	18 de septiembre de 2021	16 de noviembre de 2023	2 años y 1 mes
176-2023-GG-DFI/PAS	ENTEL	1 046 937	13 de octubre de 2021	18 de diciembre de 2023	2 años y 2 meses
173-2023-GG-DFI/PAS	VIETTEL	2 318 067	13 de octubre de 2021	22 de diciembre de 2023	
166-2023-GG-DFI/PA	AMÉRICA MÓVIL	3 366 072	14 de octubre de 2021	14 de diciembre de 2023	

Elaboración propia.

La tabla elaborada muestra claramente la demora de la fiscalización, siendo que en todos los expedientes su duración abarcó más de dos (02) años. Corresponde precisar que la

⁵⁰ Se ha considerado como tal la fecha de emisión del respectivo informe de fiscalización.

situación descrita no se ha replicado para la casuística en la cual se fiscalizó de manera principal la venta ambulatoria de servicios móviles, en los cuales el tiempo transcurrido desde la primera acción de fiscalización hasta la fecha de culminación ha sido significativamente menor, conforme se aprecia a continuación:

Tabla N° 6 - Casos de venta ambulatoria de servicios móviles en los que se observa una menor duración de la fiscalización.

Expediente	Empresa operadora	Líneas móviles inmersas	Fecha de primera acción	Fecha de culminación de fiscalización⁵¹	Tiempo transcurrido
121-2022-GG-DFI/PAS	VIETTEL	1	11 de diciembre de 2021	3 de agosto de 2022	8 meses
091-2022-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA	5	19 de mayo de 2022	16 de junio de 2022	27 días
063-2022-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA	1	13 de diciembre de 2021	28 de abril de 2022	4 meses
093-2022-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL	1	20 de mayo de 2022	16 de junio de 2022	26 días
030-2020-GG-GSF/PAS	TELEFÓNICA	1	4 de marzo de 2020	10 de marzo de 2020	6 días
090-2022-GG-DFI/PAS	VIETTEL	3	20 de mayo de 2022	16 de junio de 2022	26 días

⁵¹ Se ha considerado como tal la fecha de emisión del respectivo informe de fiscalización.

Expediente	Empresa operadora	Líneas móviles inmersas	Fecha de primera acción	Fecha de culminación de fiscalización ⁵¹	Tiempo transcurrido
089-2022-GG-DFI/PAS	ENTEL	1	19 de mayo de 2022	16 de junio de 2022	27 días
011-2020-GG-GSF/PAS	TELEFÓNICA	5	20 de enero de 2020	27 de enero de 2020	7 días
132-2022-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL	6	17 de diciembre de 2021	1 de septiembre de 2022	9 meses

Elaboración propia.

Finalmente, corresponde hacer referencia a los seis (6) expedientes restantes que no se enmarcan en ninguna de las dos (2) casuísticas descritas, pero que igualmente involucran el incumplimiento de la obligación de efectuar la validación biométrica. En estos expedientes, en líneas generales, también se advierte que el periodo de la fiscalización ha sido reducido, tal como se muestra de la siguiente tabla:

Tabla N° 7 - Casos restantes en los que se observa una menor duración de la fiscalización.

Expediente	Empresa operadora	Líneas móviles inmersas	Fecha de primera acción	Fecha de culminación de fiscalización ⁵²	Tiempo transcurrido
026-2021-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL	14	27 de noviembre de 2020	24 de marzo de 2021	3 meses y 27 días

⁵² Se ha considerado como tal la fecha de emisión del respectivo informe de fiscalización.

Expediente	Empresa operadora	Líneas móviles inmersas	Fecha de primera acción	Fecha de culminación de fiscalización 52	Tiempo transcurrido
105-2021-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA	69	21 de julio de 2022	22 de octubre de 2022	3 meses y 1 día
0085-2019-GG-GSF/PAS	AMÉRICA MÓVIL	33	22 de julio de 2019	5 de agosto de 2019	14 días
081-2019-GG-GSF/PAS	VIETTEL	38	22 de julio de 2019	5 de agosto de 2019	14 días
082-2019-GG-GSF/PAS	ENTEL	21	22 de julio de 2019	6 de agosto de 2019	15 días
086-2019-GG-GSF/PAS	TELEFÓNICA	31	22 de julio de 2019	27 de agosto de 2019	1 mes y 5 días

Elaboración propia.

c.2 Sobre la etapa sancionadora

Corresponde ahora hacer referencia a lo evidenciado durante la etapa sancionadora, para tal efecto, debe precisarse que las reglas previstas para dicha etapa se encuentran establecidas en el capítulo III del TUO de la LPAG. Entre estas, consideramos que las principales se refieren a la necesaria separación en la estructura del procedimiento entre el órgano instructor y el órgano sancionador, el haber seguido el procedimiento respectivo para hacer ejercicio de la potestad sancionadora y que el procedimiento debe ser resuelto en 9 meses, pudiendo de manera excepcional ser ampliado en 3 meses.

Debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores, el OSIPTEL cuenta con una función sancionadora la que se refiere a que cuenta con la potestad de imponer sanciones dentro del ámbito de su competencia por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de normas del sector.

Ahora bien, para el sector de telecomunicaciones se tiene que el Reglamento General de Infracciones y Sanciones del OSIPTEL⁵³ (en adelante, RGIS) precisa como se lleva a cabo los procedimientos sancionadores sobre la competencia del OSIPTEL, el cual en esencia recoge las mismas disposiciones previstas en el TUO de la LPAG.

Dicho lo anterior, lo que se ha advertido para esta etapa es que en la totalidad de los 22 casos analizados en esta investigación el regulador cumplió con resolver los respectivos procedimientos dentro de los 9 meses previstos en la norma, no obstante, para la caustica antes analizada referida a las fiscalizaciones cuyo objeto era verificar el cumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso durante un periodo determinado de tiempo, se ha detectado que la sanción ha sido impuesta luego de varios años de haberse cometido la infracción, tal como se ve en la siguiente tabla:

Tabla N° 8 - Casos en los que la sanción fue impuesta varios años después de cometido el incumplimiento.

Expediente	Empresa operadora	Periodo evaluado	Fecha de imposición de sanción	Multa	Tiempo transcurrido
133-2022-GG-DFI/PAS	ENTEL	01/01/2019 al 31/12/2019	2/08/2023	211.6 UIT	3 años y 9 meses
118-2022-GG-DFI/PAS	VIETTEL		9/05/2023	9.6 UIT	3 años y 6 meses

⁵³ Aprobado mediante la Resolución N° 087-2013-CD-OSIPTEL y sus modificatorias.

Expediente	Empresa operadora	Periodo evaluado	Fecha de imposición de sanción	Multa	Tiempo transcurrido
153-2022-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL		28/06/2023	350 UIT	3 años y 7 meses
145-2023-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA	01/01/2020 al 16/09/2020	8/05/2024	86.3 UIT	4 años y 4 meses
176-2023-GG-DFI/PAS	ENTEL		10/07/2024	350 UIT	4 años y 6 meses
173-2023-GG-DFI/PAS	VIETTEL		24/07/2024	350 UIT	4 años y 6 meses
166-2023-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL		15/05/2024	242.2 UIT	4 años y 4 meses

Elaboración propia.

Mientras que para los quince (15) expedientes restantes se aprecia lo siguiente:

Tabla N° 9 - Casos en los que se observa un menor lapso entre la comisión de la infracción y la imposición de la sanción.

Expediente	Empresa operadora	Periodo evaluado	Fecha de imposición de sanción	Multa	Tiempo transcurrido
121-2022-GG-DFI/PAS	VIETTEL	14 de diciembre de 2021	06/02/2023	151.01 UIT	13 meses y 23 días
091-2022-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA	20 de mayo de 2022	10/02/2023	50 UIT	8 meses y 21 días

Expediente	Empresa operadora	Periodo evaluado	Fecha de imposición de sanción	Multa	Tiempo transcurrido
063-2022-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA	14 de diciembre de 2021	16/01/2023	151.01 UIT	13 meses y 2 días
093-2022-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL	20 de mayo de 2022	24/03/2024	50 UIT	22 meses y 4 días
030-2020-GG-GSF/PAS	TELEFÓNICA	04 de marzo de 2020	16/02/2021	151 UIT	11 meses y 12 días
090-2022-GG-DFI/PAS	VIETTEL	20 al 27 de mayo de 2022	08/02/2023	50 UIT	8 meses y 19 días
089-2022-GG-DFI/PAS	ENTEL	19 de mayo al 5 de junio de 2022	09/02/2023	7.4 UIT	8 meses y 21 días
011-2020-GG-GSF/PAS	TELEFÓNICA	20 de enero de 2020	26/08/2020	151 UIT	7 meses y 6 días
132-2022-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL	20 de diciembre de 2021	8/06/2023	7.9 UIT	17 meses y 19 días
026-2021-GG-DFI/PAS	AMÉRICA MÓVIL	18 de septiembre de 2018	19/10/2021	151 UIT	37 meses y 1 días
105-2021-GG-DFI/PAS	TELEFÓNICA	01 de enero al 30 de junio de 2021	10/08/2022	8.7 UIT	19 meses y 9 días

Expediente	Empresa operadora	Periodo evaluado	Fecha de imposición de sanción	Multa	Tiempo transcurrido
0085-2019-GG-GSF/PAS	AMÉRICA MÓVIL	22 al 25 de julio de 2019	17/07/2020	151 UIT	11 meses y 26 días
081-2019-GG-GSF/PAS	VIETTEL	22 al 25 de julio de 2019	17/07/2020	151 UIT	11 meses y 26 días
082-2019-GG-GSF/PAS	ENTEL	22 al 25 de julio de 2019	17/07/2020	151 UIT	11 meses y 26 días
086-2019-GG-GSF/PAS	TELEFÓNICA	22 al 25 de julio de 2019	17/07/2020	151 UIT	11 meses y 26 días

Elaboración propia.

En este punto, consideramos que, si bien de acuerdo a las reglas establecidas en el TUO de la LPAG respecto al procedimiento sancionador⁵⁴, no se puede esperar que las sanciones sean inmediatas a la comisión de la infracción, pero dicha regla no justifica que la sanción sea impuesta luego de 3 o 4 años de haberse cometido la infracción, como se ha evidenciado.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la demora de fiscalización y en el procedimiento administrativo sancionador refleja una intervención de regulador que no resulta efectiva ni eficiente, perjudicando los usuarios debido a que la conducta se sigue manteniendo durante estas etapas.

Lo antes expuesto refleja que el enfoque sancionador que se viene aplicando en estos casos debe ser revisado debido a que no ha logrado detener el incumplimiento de esta obligación, por lo que sería conveniente evaluar si la regulación responsiva puede lograr intervenciones más efectivas y eficientes.

⁵⁴ No resulta factible hacer uso de dicha potestad sin seguir el respectivo procedimiento.

Las explicaciones de la demora en fiscalizar y sancionar por parte del regulador pueden ser diversas, entre ellas se encuentra el incremento de procedimientos sancionadores tramitados en la entidad. En efecto, al revisar el Registro de Sanciones⁵⁵ del OSIPTEL se advierte que del 2018 en adelante se ha dado un incremento de procedimientos que han quedado firmes en la vía administrativa, lo que evidentemente ha implicado que el órgano sancionador atienda una gran cantidad de casos⁵⁶, situación que no estaba presente anteriormente.

Asimismo, no solo se advierte un incremento de la situación descrita anteriormente, sino también de las fiscalizaciones realizadas por el OSIPTEL a partir del 2020⁵⁷ a cargo de la DFI. Cabe tener presente que, de acuerdo al Reglamento de Organizaciones y Funciones del OSIPTEL⁵⁸, la DFI es el órgano responsable de supervisar el cumplimiento de las obligaciones técnicas, legales y contractuales, por parte de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones. De tal forma, y al revisar los casos materia de la presente tesis, se aprecia que los PAS iniciados se sustentan en un informe de fiscalización previo emitido por la dirección mencionada en la que da cuenta de un presunto incumplimiento por parte de las empresas operadoras.

El incremento de las fiscalizaciones a cargo de la DFI representa una carga y desafío para dicho órgano, un ejemplo de ello es que solo en el 2020 se fiscalizaron 33 materias⁵⁹ en 188 expedientes de fiscalización, incrementándose esa cifra en el 2021 a 35 materias en 230 expedientes, lo cual también se ha dado para los años 2022 y 2023.

Considerando ello, es que resulta claro que los incrementos antes descritos impiden que se tomen acciones céleres ante el incumplimiento del artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso, situación que se podría deducir que también se presente para otras materias que no son objeto de esta investigación.

⁵⁵ El cual puede ser encontrado en el siguiente enlace: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-de-operadoras/supervisiones-y-sanciones/registro-de-sanciones/>.

⁵⁶ Casos que involucran distintas materias bajo la competencia del OSIPTEL.

⁵⁷ Información obtenida del Dashboard que se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/osiptel>.

⁵⁸ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 160-2020-PCM.

⁵⁹ Entre los cuales se encuentran aplicativos informáticos, bajas y migraciones, indicadores de calidad, entre otros.

Otro aspecto que consideramos se debe tener en cuenta es cómo se efectúa la fiscalización por parte del regulador, para tal efecto resulta ilustrativo lo indicado en la Metodología de Cálculo para la Determinación de Multas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores Tramitados ante el OSIPTEL⁶⁰ (en adelante, Metodología de Multa - 2021) respecto a la conducta investigada.

La metodología mencionada prevé una fórmula específica para calcular la multa que se fuera a imponer por el incumplimiento de la obligación referida a efectuar la validación biométrica de huella dactilar del solicitante durante la contratación de servicios móviles, asimismo, dicha fórmula indica que la probabilidad de detección para dicha obligación es de media⁶¹, conforme a lo siguiente:

“(...) esta se ha establecido como media, debido a que la verificación realizada por el OSIPTEL depende de la revisión de las contrataciones efectuadas por la empresa operadora en cada caso en particular, debiendo considerarse el número de abonados con los que cuenta la empresa operadora, hecho que dificultaría la supervisión del regulador.

Sin embargo, el OSIPTEL puede verificar la configuración de la infracción debido a que la supervisión se efectúa de forma regular, y porque los casos supervisados se llevan a cabo sin ningún criterio estadístico. Asimismo, la disponibilidad de información permite identificar la infracción.”

Es de precisar que la mención a la Metodología de Multas - 2021 no busca cuestionar la fórmula establecida. El texto citado muestra que la verificación del incumplimiento objeto de esta investigación se efectúa caso por caso, lo que explicaría la razón de por qué las fiscalizaciones que abarcaron un periodo determinado de tiempo tuvieron un plazo de duración tan extenso. En efecto, dichas fiscalizaciones al involucrar una gran cantidad de servicios móviles, tal como se advierte del gráfico N° 5, ha implicado que el órgano fiscalizador tenga que revisar cada contratación de manera particular,

⁶⁰ Aprobada a través de la Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL.

⁶¹ Debe tenerse en cuenta que la Metodología de Multas - 2021 prevé 5 niveles de probabilidad de detección, los que se clasifican en muy alta, alta, media, baja y muy baja, estando estas asociadas a la facilidad por parte de la administración en detectar la infracción, pues mientras más sencillo sea la detección mayor será el nivel asignado.

situación que no se ha replicado para los casos restantes en los que el número de líneas móviles activadas sin realizar la verificación respectiva es reducido, se han iniciado en un menor plazo en comparación con otros procedimientos que involucran un mayor número de líneas.

En base a lo esbozado anteriormente concluimos que la tardía fiscalización, y aplicación de sanción del incumplimiento por parte del órgano regulador se configura como una de las causas que originan el problema abordado en el presente trabajo.

d) Ventajas económicas de incumplir

En este punto, consideramos pertinente hacer la precisión que si bien para esta investigación se ha utilizado principalmente la información contenida en los veintidós (22) expedientes sancionadores mencionados anteriormente, para este apartado consideramos que resulte necesario emplear otras fuentes de información como el portal de datos del OSIPTEL⁶² a efectos de poder efectuar una aproximación respecto a los ingresos que habría obtenido cada una de las empresas durante el periodo investigado.

Adicionalmente, se solicitó al regulador información⁶³ respecto a los recursos de apelación declarados fundado por el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios del OSIPTEL durante el periodo comprendido del 2018 al 2023 respecto a la materia de contratación de solicitada en la medida que estos involucran servicios móviles.

Hecho ese preámbulo, ahora se procederá a explicar la metodología que se empleará para calcular los ingresos que cada una de las empresas obtuvieron, para tal de efecto se tiene lo siguiente:

- Se obtendrá el número de reclamos y apelaciones con sentido de fundado por la materia de contratación no solicitada de servicios móviles⁶⁴, así como de los

⁶² El cual puede ser encontrado en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/52996-acceder-al-portal-de-informacion-de-usuarios-de-osiptel>

⁶³ Registrada bajo la solicitud de acceso a la información pública N° 2501271.

⁶⁴ Estos involucran servicios móviles bajo la modalidad postpago.

procedimientos de cuestionamientos de titularidad⁶⁵ durante el periodo comprendido entre el 2018 y 2023.

- Al número obtenido se le multiplicará el valor de S/ 29,4 que es el valor en nuevos soles del parámetro “Beneficio por línea activa indebidamente” que se encuentra contenido en la Metodología de Multas y representa los ingresos que las empresas obtienen como consecuencia de una activación indebida.
- Es de precisar que para obtener el valor de S/ 29,4, la Metodología de Multas consideró un ingreso promedio mensual por usuario de S/ 16,4, un periodo de permanencia de siete (7) meses y un margen de ganancia del 25,6 %.

Aplicada dicha metodología se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla N° 10 - Beneficios económicos estimados derivados de la activación indebida de líneas móviles durante el período 2018-2023.

Empresa operadora	Ingresos en soles por líneas activadas indebidamente entre el 2018 a 2023
TELEFÓNICA	32911741,6
VIETTEL	790213,2
AMÉRICA MÓVIL	636539,4
ENTEL	44558,6
Total	4,057,053

Elaboración propia.

Es de precisar que si bien el monto de las multas impuestas por el regulador a cada una de las empresas por el incumplimiento investigado resultan superiores a las cifras mostradas en el cuadro precedente, debe tenerse en cuenta que la totalidad de las multas impuestas a la fecha se encuentran bajo la revisión del órgano jurisdiccional mediante el proceso contencioso administrativo.

⁶⁵ Estos involucran servicios móviles bajo la modalidad prepago.

Cabe añadir que de acuerdo al numeral 16.1 del artículo 16 de la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva el procedimiento de ejecución coactiva se suspende con la sola interposición de la demanda contencioso administrativo.

Por lo cual, independientemente que las multas impuestas por el regulador son superiores a los ingresos obtenidos por las empresas por activar servicios móviles de manera indebida, lo cierto es que al no ser efectivamente cobradas impide que estas sean internalizadas por las empresas operadoras, y con ello que estas adecuen su conducta conforme a lo previsto en la normativa.

Lo mencionado se agrava considerando que a la par de la situación descrita, las empresas obtienen ingresos por activaciones de servicios móviles de manera indebida, tales como aquellas en las que no se verificó la identidad del solicitante mediante la verificación biométrica de huella dactilar.

En este punto, consideramos adecuado hacer la precisión que no cuestionamos el hecho que las empresas acudan al órgano jurisdiccional, pues se trata del ejercicio legítimo de un derecho fundamental, sin embargo, no se puede desconocer ni ignorar las consecuencias e impacto que ello acarrea, que en esencia se traduce en que las empresas adopten prácticas que incluyen el mantener el incumplimiento de la conducta investigada.

En ese contexto, consideramos que lo descrito en este apartado merma el enfoque sancionador empleado por el regulador, puntualmente el efecto disuasivo, pues se permite que se incumpla de manera continua con distintas obligaciones, entre ellas, sin una consecuencia tangible por ello, y a la par obtiene ingresos por dicha conducta.

En tal sentido, consideramos que la situación descrita obliga a evaluar mecanismos alternos al procedimiento sancionador a efectos de hacer frente a la permanencia en el tiempo de la obligación investigada.

3.3. Consecuencias y efectos del problema

a) **Afectación a las personas que no consintieron figurar como usuarios y/o abonados y que tienen a su nombre deudas por consumo de servicio que no requirieron**

Al respecto, la Dirección de Atención y Protección al Usuario del OSIPTEL (en adelante, la DAPU), ha señalado en el Informe N° 00013-DAPU/2024⁶⁶ del 21 de febrero de 2024, que, según el PUNKU⁶⁷, entre el primer trimestre 2022 y el tercer trimestre de 2023, el servicio móvil obtuvo 46.1 millones de altas nuevas (contrataciones) y así un promedio trimestral de altas de 6.6 millones. La mayor participación de mercado fue de AMÉRICA MÓVIL con el 30.9 %, seguida por ENTEL con el 24.1 %, TELEFÓNICA con el 23.9 % y VIETTEL con el 21.0 %; el resto del mercado obtuvo una participación del 0.1%.

Asimismo, en el mencionado informe, la DAPU ha señalado que, a partir del 2021, los reclamos resueltos a favor de los usuarios reclamantes sobre contratación no solicitada comenzaron a aumentar, alcanzando los 77 599 reclamos en el 2022, lo cual supuso un aumento anual de 35,7%.

Actualmente, de la revisión del Portal de información de usuarios, se advierte que, con respecto al 2023, se ha reportado un total de 83 349 reclamos en esta materia, representando un 8.1% de incremento anual, de los cuales 20 760 fueron declarados fundados. Asimismo, si bien el año 2024 no forma parte de la presente tesis, consideramos pertinente indicar que para dicho periodo el promedio mensual de reclamos por contratación no solicitada es de 5 973.

Debemos señalar que estos datos son de usuarios que presentaron reclamos sobre contrataciones no solicitadas de servicios móviles postpago, esto es, que fueron comprometidos en el pago de deudas generadas por líneas a su nombre que no

⁶⁶ Informe N° 00013-DAPU/2024 del 21 de febrero de 2024, sobre el Análisis del registro fraudulento de abonados en el servicio público móvil y otros problemas que afectan a los usuarios de dicho servicio, el cual puede ser encontrado en el siguiente enlace: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5937382/5263049-informe-n-013-2024-dapu.pdf?v=1708983623>.

⁶⁷ Herramienta informática que permite obtener reportes estadísticos de los indicadores del mercado de telecomunicaciones basado en la información que las empresas operadoras reportan al OSIPTEL en el marco de la Norma de Requerimientos de Información Periódica.

reconocen y que, en la mayoría de casos, llegan a enterarse de estas, cuando las empresas operadoras les remiten notificaciones de deudas.

A manera de ejemplo, la DAPU ha resaltado el caso del señor Gil de la Cruz, en donde se evidencia cómo la empresa operadora puede contratar a nombre de este usuario otras líneas, y generar deudas por consumos que no realizó, razón por la cual el señor Gil reclamo que la empresa Telefónica le había realizado recargos por planes que no solicitó.

De acuerdo con la información difundida por dicha Dirección, el usuario manifestó haber sido contactado en espacios de comercio ambulatorio, donde se le ofrecieron tarjetas SIM sin costo, solicitándosele la impresión de su huella dactilar en reiteradas ocasiones bajo el argumento de una supuesta validación fallida. Posteriormente, tomó conocimiento de la existencia de servicios móviles adicionales a su nombre, los cuales registraban deudas pendientes, ocasionándole un perjuicio económico significativo, especialmente considerando su condición socioeconómica⁶⁸.

b) Afectación a las personas que no consintieron figurar como usuarios y/o abonados y cuyas identidades son utilizadas para la comisión de delitos

Como ya se ha indicado, la obligatoriedad del uso de la verificación biométrica de huella dactilar al solicitante previo a la activación del servicio móvil, es una obligación establecida para las empresas operadoras a fin de cautelar la seguridad e identidad del contratante.

Acorde a lo establecido en el Expediente N° 00133-2022-GG-DFI/PAS, OSIPTEL establece que *“la verificación de la identidad del solicitante de un servicio de telefonía móvil por parte de las empresas operadoras previamente a su activación es un vital para su contratación, toda vez que no solo permite individualizar al sujeto que pretende un servicio público móvil e identificarlo como tal, sino también evitar que se pueda*

⁶⁸ Informe N° 00043-DAPU/2022 del 30 de marzo de 2022, sobre la propuesta normativa ante la problemática advertida en la contratación y activación del servicio público móvil a través de los diferentes canales de atención a usuarios sean presenciales o digitales.

causar perjuicios, ello, considerando que de dicha relación nacerán derechos y obligaciones para las partes (...).

Como se puede ver, el artículo 11-A del TUO de las Condiciones de Uso establece que, para las contrataciones de servicios públicos móviles, las empresas operadoras, están obligadas a realizar la verificación de la identidad del solicitante, salvo las excepciones previstas en el artículo 11-C del TUO de las Condiciones de Uso, así como conservar y almacenar el reporte de la verificación biométrica, incluyéndolo en el registro de abonados.

Cabe señalar que si bien una de las problemáticas que se busca contrarrestar con ellos es la de la suplantación de la identidad, el objeto de la obligación materia de análisis -contrario a lo señalado por ENTEL- no se restringe únicamente a ello, sino que también se busca evitar cualquier otra situación que perjudique al abonado ante la adquisición de líneas a su nombre sin su consentimiento, que puedan exponerlo a posibles actos ilícitos que puedan efectuarse mediante la utilización de esos servicios”.

Conforme lo señala el expediente de OSIPTEL antes mencionado, el objeto de la intervención del regulador es cautelar la verificación de identidad del solicitante del servicio público móvil a través de los sistemas de verificación biométrica de huella dactilar.

Si las empresas operadoras no realizan la verificación biométrica podría generarse problemas de usurpaciones de identidad, entre otros, generando perjuicios legales a los abonados que supuestamente efectuaron dichas contrataciones⁶⁹.

En ese contexto, mediante el Informe N° 0034-2022-DAPU/2022, el regulador ha expuesto algunos de los casos graves de contratación no solicitada (perjuicios legales) que detallamos a manera de ejemplo:

- a) Los casos de las usuarias Guicela Taboada Campos y Eliana Ramos, quienes fueron vinculadas con procesos judiciales, dado que, desde algunas de las

⁶⁹ Expediente N° 00133-2022-GG-DFI/PAS.

líneas que se registraron bajo su titularidad, sin su consentimiento, se cometieron determinados delitos. En el caso de la Sra. Taboada Campos, se registraron indebidamente más de 21 mil líneas móviles bajo su titularidad.

- b) El caso del señor Eulalio Máximo Torres Pariona, quien fue sentenciado a 14 años de pena privativa de libertad por cuanto se vio involucrado con la comisión de un delito de robo agravado, siendo que los asaltantes dejaron en su huida un celular que habría tenido contacto con una línea móvil que figuraba bajo su titularidad.

Lo anterior evidencia el perjuicio que sufrirían los usuarios con el reiterativo incumplimiento de las empresas operadoras respecto a la obligatoriedad de la verificación biométrica.

c) Desconfianza en los servicios que actualmente las empresas operadoras ofrecen en el mercado

Como última consecuencia y efecto del problema, podemos mencionar la desconfianza de los servicios públicos móviles por parte de los usuarios, con la consecuente afectación de la imagen⁷⁰ de las empresas operadoras.

En primer lugar, para analizar este punto resulta necesario tener presente el concepto de servicio público móvil en el Perú.

La Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia del OSIPTEL (2023) indica que el servicio móvil se caracteriza por ser uno de los más dinámicos del sector de telecomunicaciones peruano, pues las empresas continuamente ofrecen planes y promociones con mejores atributos (beneficios), buscando atraer usuarios de otras empresas operadoras y/o fidelizar a sus usuarios ya existentes. Este mayor dinamismo es producto de la mayor intensidad competitiva que existe en el mercado, competencia fomentada por la entrada de nuevos operadores y por las medidas - normas

⁷⁰ De acuerdo a la definición de Ramos Farroñán (2019), la imagen corporativa constituye hoy por hoy el resultado de unir lo material e inmaterial de los productos de las empresas y los conceptos con las percepciones y las experiencias de cada cliente, las opiniones que haya escuchado y las influencias que tiene en su vida, y que “es la proyección de todo lo anterior junto sobre el producto, el servicio o la idea que se intenta vender”.

implementadas por el OSIPTEL, como por ejemplo el relanzamiento de la Portabilidad Numérica Móvil (en adelante, PNM), el desbloqueo de equipos terminales móviles (en adelante, DET), las subastas de espectro, entre otras⁷¹. (p.3)

De lo anterior, se desprende que el mercado de servicios móviles en nuestro país es desafiante para sus participantes por su alta competitividad y dinamismo, debiéndose entender esto último como el atributo de estar en constante movimiento para ofrecer mejoras en su servicio y atraer la mayor cantidad de usuarios.

Si bien lo antes mencionado sucede en la realidad y cada vez más las empresas operadoras lanzan planes con precios más competitivos, esto es, más convenientes económicamente para las personas, y que, además, se está procurando elevar la calidad de los servicios que ofrecen, lo cierto es que existe evidencia de que los usuarios no se encuentran fidelizados a una sola empresa.

Esta último se advierte de la Nota de Prensa N° 16-2024⁷² emitida el 06 de febrero de 2024 por el OSIPTEL, en la cual este organismo regulador informó que las portabilidades de líneas móviles postpago alcanzó un máximo histórico en enero de 2024. Al respecto, reportó que, para el primer mes del 2024, una cantidad de 373 811 líneas móviles postpago cambiaron de operador, desplazando lo reportado en el mes de agosto del 2023, en el que solo portaron 372 708 líneas postpago.

Como dato adicional, señaló que, en el mes enero de 2024, las empresas operadoras AMÉRICA MÓVIL y ENTEL fueron las únicas que obtuvieron resultados netos positivos (diferencia entre líneas ganadas y perdidas), en contraste con las empresas operadoras VIETTEL y TELEFÓNICA, que obtuvieron resultados negativos. Igualmente, las operadoras móviles virtuales (OMV) Suma Móvil, Guinea Mobile, Flash, alcanzaron resultados negativos.

⁷¹ OSIPTEL (2023). Documento de trabajo de la DPRC: Competencia en el mercado de servicios móviles en el Perú: Una aplicación del estadístico H de Panzar y Rose, de Manuel Gavilano Aspillaga. En: [Panzar_Rosse_H_vf.pdf \(osiptel.gob.pe\)](#)

⁷² OSIPTEL (2024). Nota de Prensa N° 16-2024 06 de febrero de 2024. En: <https://www.osiptel.gob.pe/media/k5televb/np06022024-portabilidad-enero.pdf>

Mas aún, mediante la Nota de Prensa N° 67-2024⁷³ emitida el 04 de julio de 2024 por el OSIPTEL, el regulador reportó que la portabilidad móvil se incrementó en 9.97% durante el primer semestre del 2024; y que las líneas postpago que variaron de empresa operadora representaron el 74.81 % del total de portaciones registradas en el primer semestre del 2024, mientras que el 25.19 % correspondió a las portaciones de líneas prepago.

De igual manera, señaló que la portabilidad numérica móvil alcanzó 509 382 líneas móviles en mes de junio del 2024, lo cual representa la segunda cifra más alta en lo que va del año 2024. Este resultado significó un incremento de un 8.28 % respecto a las portaciones móviles registradas el mismo mes en el año 2023.

Finalmente, con esta nota de prensa se reportó también que, en el mes de junio del 2024, las empresas operadoras AMÉRICA MÓVIL y ENTEL fueron las únicas con un resultado neto positivo (diferencia entre líneas ganadas y perdidas), frente a la fuerte competencia para atraer la mayor cantidad de líneas móviles de otras empresas operadoras. Mientras que, VIETTEL y TELEFÓNICA registraron un resultado neto negativo (líneas netas perdidas). Asimismo, las operadoras móviles virtuales (OMV) Guinea Mobile, Flash y Suma Móvil obtuvieron también un resultado neto negativo.

El incremento de la portabilidad de líneas móviles en la modalidad postpago a lo largo de los años puede ser el resultado de una sumatoria de factores (que serían objeto de una investigación aparte); sin embargo, podría presumirse que uno de estos factores es la percepción y disconformidad de los usuarios respecto de estas empresas y los servicios que brindan.

Un ejemplo de ello, son los diferentes reportajes periodísticos en los que se informa al público en general de hechos de usurpación de identidad durante la contratación de líneas móviles, como aquel emitido por el canal de Tv Perú Noticias⁷⁴ el 12 de julio de 2023, con el título “*Usuario tenía más de 7 mil líneas telefónicas a su nombre*”.

⁷³ OSIPTEL (2024). Nota de Prensa N° 67-2024 04 de julio de 2024. En: <https://www.osiptel.gob.pe/media/zp3edigm/np-portabilidad-movil-junio-2024.pdf>

⁷⁴ Canal de Youtube Tv Perú Noticias, video del 12 de julio de 2023: [\(7\) Usuario tenía más de 7 mil líneas telefónicas a su nombre - YouTube](#)

En dicho reportaje, se muestra una entrevista realizada al entonces Presidente Ejecutivo de OSIPTEL, Rafael Munte Schwarz, quién confirma la información obtenida por el regulador, sobre la existencia de más de 80 personas que tenían en dicho momento, entre 100 hasta 7000 líneas móviles a su nombre, precisando esto se debe a una situación *“de informalidad, de falta de cuidado, y de una falta de actitud realmente responsable de parte de las empresas operadoras”*.

De este modo, señala que *“esto pone en grave peligro a los peruanos en general, porque uno puede sacar una línea a nombre de otra persona, sin que esta persona lo sepa, y ese es el gran riesgo que afrontamos los peruanos frente a esta situación que el Osiptel ha prohibido y que las empresas no hacen caso”*.

De lo señalado en los párrafos precedentes, podemos deducir que La falta de aplicación de los protocolos de las mismas empresas operadoras y el incumplimiento de la normativa que las obliga a identificar a los contratantes de los servicios móviles mediante el uso del sistema de verificación biométrica de la huella dactilar, ha generado experiencias negativas a los usuarios a lo largo del tiempo, lo que definitivamente tiene impacto negativo en la desconfianza de sus clientes y hasta potenciales clientes, así como en la imagen de estas empresas.

Capítulo IV. Propuestas de solución al problema

Las propuestas de solución que se desarrollarán tienen como objetivo remediar el problema principal identificado en el presente trabajo académico: La continuidad del incumplimiento de la verificación biométrica en la contratación del servicio público móvil. Ante ello, se plantea la reducción progresiva de dicho incumplimiento mediante la implementación de la propuesta elegida.

Teniendo presente este objetivo, se tiene que la primera causa es la falta de control de las empresas operadoras respecto a las contrataciones realizadas por su personal, por lo que para resolver esta causa se propondrá como alternativa de solución incorporar como atenuante de responsabilidad la implementación de un programa de *compliance*, que genere un mayor control interno de sus operaciones y procedimientos.

Por otro lado, la segunda causa es la falla de los sistemas de las empresas operadoras, frente a la cual se presentará como alternativa de solución la creación de un sistema informático que imposibilite el perfeccionamiento del contrato sin que se haya realizado la verificación biométrica.

La tercera causa desarrollada en el presente trabajo es la tardía fiscalización, detección y aplicación de sanción del incumplimiento por parte del OSIPTEL, mientras que la cuarta causa advertida son las ventajas económicas de incumplir con la obligación.

En relación a las mismas, se presentará como alternativa de solución incorporar la implementación de un programa de *compliance* como atenuante de responsabilidad, lo que directamente incidirá en la reducción del incumplimiento, por lo que, pese a que la fiscalización no se realice oportunamente, dicha circunstancia no resultará relevante.

De similar manera, se desprende que dicha alternativa de solución impactará de manera indirecta en la cuarta causa, en lo que respecta a la evaluación que realicen las empresas operadoras para ajustarse al marco normativo vigente.

Asimismo, se analizará en el presente apartado una medida adoptada por el mismo regulador en el ejercicio 2024, la cual consistió en la modificación de determinados aspectos de la Norma de las Condiciones de Uso, para dar la baja o realizar la deshabilitación del servicio que no cumple el requisito esencial validar la identidad del solicitante del servicio público móvil mediante la identificación biométrica; y las razones por la cuales consideramos que no resulta ser la medida más óptima u efectiva para remediar el problema.

Finalmente, se expondrá la propuesta de solución elegida, considerando la cantidad de causas del problema que aborda, y su viabilidad de generar impactos en el contexto actual del problema.

En ese sentido, se procede a desarrollar las propuestas para la posible solución del problema:

4.1. La adopción de un programa de cumplimiento o *compliance* bajo los lineamientos o guía del OSIPTEL, y su incorporación como atenuante de responsabilidad

Sobre el particular, previo a plantear esta propuesta, debemos precisar que la misma buscaría alcanzar el objetivo de mejorar el control de las empresas operadores de sus propias contrataciones de telefonía móvil. En ese sentido, comenzaremos definiendo los programas de cumplimiento o *compliance*.

a) Aspectos conceptuales del *compliance*

En primer lugar, corresponde señalar que, según Zúñiga y Vilca (2019), los *compliance* se tratan de mecanismos de autorregulación a través del cual la persona jurídica implementa, de manera sostenida, un conjunto de directrices y lineamientos a efectos de incrementar el cumplimiento dentro de la empresa. En esa línea, Luyo (2021) indica que serían programas de autorregulación que implican la adopción de medidas y protocolos de manera sistemática y sostenible con el objeto de cumplir con la normativa vigente y mitigar la comisión de ilícitos administrativos.

Debe agregarse que el marco legal vigente en nuestro país recoge una definición de *compliance* o programa de cumplimiento. En efecto, el Reglamento de la Ley N° 30424⁷⁵, Ley que regula la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas en su artículo 5 lo define como un “*sistema ordenado de normas, mecanismos y procedimientos de prevención, vigilancia y control, implementados voluntariamente por la persona jurídica, destinados a mitigar razonablemente los riesgos de comisión de delitos y a promover la integridad y transparencia en la gestión de las personas jurídicas.*”

En este punto, debe hacerse la precisión de que, si bien el ordenamiento actual brinda una definición y regulación sobre el *compliance*, la misma se encuentra circunscrita únicamente al ámbito penal y no resulta extensible al ámbito administrativo, en el cual se encuentra la presente investigación. Ello ha sido cuestionado por Zúñiga y Vilca, pues sostienen que a pesar que el derecho penal y el derecho administrativo sancionador

⁷⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 02-2019-JUS.

se sustentan en el *ius punendi* del estado, actualmente existe un trato diferenciado para esta figura, pues en el derecho penal se regula como eximente y atenuante de responsabilidad, mientras que en el derecho administrativo sancionador no existe ninguna mención expresa a dicha figura, sin perjuicio de la regulación sectorial que será revisada en los siguientes párrafos.

En tal sentido, y de acuerdo a lo señalado anteriormente resulta claro que el *compliance* se trata de un conjunto de acciones realizadas de manera sistemática por una persona jurídica dentro de su organización a efectos de evitar posibles incumplimientos a la normativa vigente. Sin embargo, surge la interrogante referida a cuál sería la razón para la empresa en adoptar dicho programa, o, dicho de otra forma, que beneficio le traería.

Sobre ello, y tal como señala Luyo, resulta cierto que la implementación de un *compliance* le traería distintos beneficios, como el cumplimiento de la normativa y la mejora reputacional, no obstante, el principal beneficio estaría relacionado a la responsabilidad de la empresa en los posibles procesos en los que pueda estar involucrado ante incumplimientos de la normativa.

b) La regulación del *compliance* en el Perú

En el ámbito penal resulta claro que ello fue tomado en cuenta, en la medida que la Ley N° 30424 recoge como un eximente de responsabilidad la adopción e implementación de un modelo de prevención con anterioridad a la comisión del delito, el cual debe de contar con distintos elementos⁷⁶. Incluso dicha ley establece como un atenuante de responsabilidad la adopción de un programa de cumplimiento hasta antes del inicio del juicio e inclusive la adopción parcial de dicho programa. Lo expuesto evidencia claramente que en el ámbito penal existen los incentivos adecuados para las empresas a efectos de promover los *compliance*, pues estos pueden llegar a eximirlo de responsabilidad, en caso sean debidamente implementados.

Entonces, como se dijo anteriormente, no se ha replicado en el ámbito sancionador pues la normativa es clara en señalar los eximentes de responsabilidad, siendo que ninguno

⁷⁶ Recogido en el numeral 2 del artículo 17 de la Ley N° 30424.

de ellos se refiere a la adopción de un programa de cumplimiento. Ello también se replica para los atenuantes de responsabilidad, no obstante, es la propia norma que permite que se regulen atenuantes adicionales los previstos debido a que se indica que estos se pueden establecer por norma especial.

Justamente en atención a ello, es que en nuestro ordenamiento jurídico se aprecia que el INDECOPI en lo que, respecto a protección al consumidor, publicidad comercial y libre competencia ha establecido la implementación de un *compliance* como un atenuante de responsabilidad. Luyo ha elaborado el siguiente detalle que grafica de mejor manera lo mencionado:

Tabla N° 11 - Reconocimiento de los programas de cumplimiento normativo como atenuante de responsabilidad administrativa en distintas materias.

Materia	Reconocimiento	Supuesto	Efecto
Protección al Consumidor	El artículo 112 de Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor	Programa efectivo para el cumplimiento de la normativa en materia de protección al consumidor	Circunstancia atenuante para la graduación de la sanción
Publicidad Comercial	El artículo 12 del Reglamento que Promueve y Regula la Implementación Voluntaria de Programas de Cumplimiento Normativo en Materia de Protección al Consumidor y Publicidad Comercial, aprobado por Decreto Supremo N° 185-2019-PCM	Programa efectivo para el cumplimiento de la normativa de publicidad comercial	Circunstancia atenuante para la graduación de la sanción

Materia	Reconocimiento	Supuesto	Efecto
Libre Competencia	Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia, aprobado por Resolución N° 006-2020/CLC-INDECOPI	Programa efectivo para el cumplimiento de la normativa de libre competencia	Circunstancia atenuante para la graduación de la sanción

Fuente: Luyo Castañeda (2021, p. 229).

Resulta llamativo el caso de protección al consumidor pues ya desde hace un tiempo el Código de Protección al Consumidor ha recogido el *compliance* como un atenuante de responsabilidad, incluso llegando a señalar los elementos mínimos que este debía de tener, pero fue recién en el 2019 que se emitió un cuerpo normativo en el que se desarrolló el contenido de dichos elementos mínimos. El cuerpo normativo mencionado se refiere Reglamento que Promueve y Regula la Implementación Voluntaria de Programas de Cumplimiento Normativo en Materia de Protección al Consumidor y Publicidad Comercial⁷⁷, el cual en su artículo 4 señala que el programa de cumplimiento debe de contar con los siguientes elementos:

- El involucramiento y respaldo de parte de los principales directivos de la empresa a dicho programa.
- Que cuente con una política y procedimientos destinados al cumplimiento de la normativa.
- Que existan mecanismos internos para el entrenamiento y educación de su personal en el cumplimiento de la normativa.
- Que cuente con mecanismos de monitoreo, auditorías y para el reporte de eventuales incumplimientos.
- Que cuente con mecanismos para disciplinar internamente los eventuales incumplimientos a la normativa.
- Que los eventuales incumplimientos son aislados y no obedecen a una conducta reiterada.

⁷⁷ Aprobado mediante DS N° 185-2019-PCM.

En esa misma línea, se tiene que en libre competencia la Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia señala que los componentes esenciales de un *compliance* son los siguientes:

- Compromiso real de cumplir de la Alta Dirección
- Identificación y gestión de riesgos, tanto actuales como potenciales;
- Procedimientos y protocolos internos;
- Capacitaciones para los trabajadores;
- Actualización constante y monitoreo del Programa de Cumplimiento;
- Auditorías al Programa de Cumplimiento;
- Procedimientos para consultas y denuncias
- Designación de un Oficial o Comité de Cumplimiento

Debe agregarse que Zúñiga y Vilca, de manera similar, sostienen que todo programa de cumplimiento debe de ser idóneo, adecuado y efectivo, además de ser serio y creíble, evitando programas fachadas o pantalla.

De manera adicional al INDECOPI, se tiene que el OSINGERMIN en el artículo 26 de su Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de OSINERGMIN⁷⁸ también ha recogido como un atenuante de responsabilidad la adopción de un programa de cumplimiento, sin embargo, no se estableció la forma en que la responsabilidad sería atenuada, esto es, el porcentaje a reducir de la multa determinada, ni tampoco -a diferencia de INDECOPI- se han establecido lineamientos respecto a los elementos con los que debe de contar dicho programa de cumplimiento⁷⁹, lo que en la práctica implica que quedará a total discrecionalidad del OSINERGMIN determinar cuándo un programa de cumplimiento resulta idóneo o no.

Lo reseñado en este punto respecto al tratamiento de los programas de cumplimiento en el ámbito del derecho administrativo sancionador en nuestro ordenamiento jurídico

⁷⁸ Aprobado mediante la resolución N° 208-2020-OS/CD.

⁷⁹ Resulta pertinente precisar que el artículo 26 del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de OSINERGMIN indica lo siguiente: “*Si el agente fiscalizado acredita haber implementado un programa efectivo de cumplimiento normativo que involucre a la conducta infractora, conforme a las disposiciones para su aplicación emitidas por el Consejo Directivo y a los lineamientos resolutivos del respectivo órgano sancionador, según corresponda*”. De tal forma se tiene que dicho dispositivo habilita al regulador a poder emitir lineamientos sobre los programas de cumplimiento.

evidencia que no existe uniformidad, a diferencia del ámbito penal. Sin embargo, ello no le resta valor como un mecanismo que permite asegurar el cumplimiento de la normativa, sobre todo si es que existen los incentivos correctos, los que finalmente y de acuerdo a la legislación vigente dependen de cada entidad.

c) La incorporación de la figura del *compliance* en la normativa de OSIPTEL

Teniendo en cuenta esto último, se advierte que los programas de cumplimiento son un mecanismo de cumplimiento de la normativa, los que podrían resultar eficaces de acuerdo a los incentivos que la entidad del sector pueda brindar, por lo que consideramos que resultaría pertinente emplear, como solución al problema planteado en esta investigación, los programas de cumplimiento como un atenuante de responsabilidad que reduzcan el monto de la multa que se fuera a imponer, puesto que incidiría en las siguientes tres causas del problema (de un total de cuatro), previamente identificadas: (i) Falta de control de las empresas operadoras respecto a las contrataciones realizadas por su personal, (ii) fallas en los sistemas de las empresas operadoras y (iii) ventaja económica de incumplir la norma.

Al respecto, la incorporación del programa de cumplimiento como atenuante de responsabilidad serviría como incentivo para que las empresas operadoras incluyan elementos en sus procedimientos que les permitan cumplir con la obligación verificación biométrica del contratante del servicio, procurando el control y capacitación del personal a cargo de realizar la verificación biométrica, así como el perfeccionamiento o mejora de sus sistemas, de modo que no se prosiga con los demás pasos de la contratación hasta contar con el registro biométrico de la huella dactilar correspondiente.

Finalmente, se puede añadir que esta propuesta de solución, también incidiría en el costo beneficio de incumplir con la norma, puesto que resultaría menos atractivo para las empresas operadoras incumplir con esta obligación, considerando que existen medidas que puede adoptar para no verse inmersa en más procedimientos administrativos sancionadores, o tener multas menos cuantiosas, de ser el caso.

Para ello, al revisar el RGIS, se aprecia en su artículo 18 los atenuantes de responsabilidad que se aplican en los PAS bajo la competencia del regulador mencionado, tal como se ve a continuación:

“Artículo 18.- Graduación de las Sanciones y Beneficio por Pronto Pago

i) Son factores atenuantes, en atención a su oportunidad, el reconocimiento de responsabilidad formulado por el infractor de forma expresa y por escrito, el cese de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa y la reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa. (...)”

Del dispositivo señalado se aprecia que en los PAS bajo la competencia del OSIPTEL únicamente se cuenta con tres (3) atenuantes de responsabilidad mencionados anteriormente. De tal forma, es que considerando la habilitación legal prevista en el TUO de la LPAG respecto a los atenuantes de responsabilidad⁸⁰, es que resulta factible que el OSIPTEL pueda incorporar el programa de cumplimiento como un atenuante.

En este punto, consideramos pertinente hacer mención que anteriormente el RGIS contaba con un atenuante de responsabilidad adicional a los indicados, el cual se refería a la implementación de medidas para la no repetición de la conducta infractora, no obstante, este fue retirado en la modificación al RGIS efectuada en el 2021 mediante la resolución N° 222-2021-CD/OSIPTEL.

Dicho retiro, de acuerdo a la exposición de motivos de la resolución indicada, se sustentó en una supuesta dificultad de determinar con certeza que una medida podría evitar la ocurrencia posterior de una infracción administrativa. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que dicha atenuante estaba dirigida a que el infractor identifique e implemente

⁸⁰ La habilitación legal para que OSIPTEL incorpore una nueva atenuante de responsabilidad en su Reglamento General de Infracciones y Sanciones, se encuentra en numeral 2 del artículo 257 del TUO de la LPAG, el cual se cita a continuación:

“Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones
(...)

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.

En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.

b) Otros que se establezcan por norma especial.”

compromisos explícitos a futuro a efectos de que pueda prevenir nuevos incumplimientos, evidenciando con ello cierta similitud a los programas de cumplimiento.

De tal forma, a efectos de que el programa de cumplimiento no siga el mismo destino que el atenuante mencionado en el párrafo anterior, es que consideramos necesario que de manera adicional también se aprueben lineamientos o directrices -de manera similar al INDECOPI en protección al consumidor, libre competencia y publicidad comercial- con el objeto que las empresas puedan conocer de antemano los requisitos necesarios para que se aplique efectivamente el programa de cumplimiento y de esa forma también reducir la discrecionalidad del regulador en su aplicación.

Asimismo, y tomando como punto de partida la legislación en el ámbito penal⁸¹, según lo mencionado líneas arriba, consideramos que la presente propuesta podría incluso incluir la implementación parcial del programa de cumplimiento, debiendo las empresas operadoras acreditar los elementos mínimos de este modelo, puesto que lo que se busca es el cumplimiento normativo.

Otro punto que se debe tener en cuenta es que la introducción del programa de cumplimiento como una atenuante de responsabilidad no implica necesariamente que ellos sean implementados por las operadoras, pues por la propia naturaleza de las atenuantes éstas no resultan obligatorias para los administrados.

De tal forma, es que consideramos importante que, si es que el regulador advierte que luego de haberse implementado la medida propuesta, esta no está siendo empleada por los administrados, se evalúe la utilización de medidas correctivas en las cuales se ordene la implementación del programa de cumplimiento.

En este punto debe hacerse la precisión que el artículo 24 del RGIS establece los tipos de medida correctiva que se pueden imponer, tal como se ve a continuación:

⁸¹ Literales d) y e) del artículo 12 de la Ley N° 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por delito de cohecho activo transnacional.

“Artículo 24.- Tipos de medidas correctivas

De manera concurrente o no, se dispondrá las siguientes medidas correctivas:

(i) Cesación de los actos u omisiones que constituyen incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión;

(ii) Publicación de avisos informativos en la forma que determine el OSIPTEL tomando en cuenta los medios que resulten idóneos para revertir los efectos del incumplimiento;

(iii) Devolución del dinero indebidamente pagado a la Empresa Operadora por los usuarios afectados, con los intereses correspondientes;

(iv) Reversión de los efectos derivados de un incumplimiento;

(v) Cese de comercialización y/o suspensión de suscripción de nuevos contratos de abonado para la prestación del servicio público de telecomunicaciones en la zona afectada por la comisión de la infracción; y/o,

(vi) Realización de determinados actos destinados a garantizar el cumplimiento de una obligación legal o contractual."

Del texto citado, se aprecia que se recoge la posibilidad que se ordene la realización de determinados actos dirigidos a garantizar el cumplimiento de una norma. Cabe tener en cuenta, como se dijo anteriormente, que la implementación de un programa de cumplimiento busca que la empresa operadora ejecute determinadas acciones dentro de su organización a efectos de que cumpla con las disposiciones normativas a las cuales se encuentra sujeta, con lo cual consideramos que el OSIPTEL se encontraría plenamente facultado, en un procedimiento de imposición de medida correctiva, a ordenar la implementación de un *compliance*.

Adicionalmente, al imponerse una medida correctiva cuyo objeto sea la implementación de un programa de cumplimiento, el regulador, de manera posterior, podrá verificar el cumplimiento de dicha medida, y en caso se evidencie que la misma fue incumplida, se encontraría en la posibilidad de comunicar al administrado los requisitos que no fueron cumplidos a efectos de que pueda subsanarlos.

Consideramos que lo mencionado al final de este apartado, además de que fomentaría la utilización del programa de cumplimiento, evitaría el uso de los *compliance* fachadas, los cuales no contienen medidas correctivas o preventivas efectivas, entre otros.

4.2. La creación de un único sistema informático que sea administrado por el OSIPTEL, similar al utilizado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, que imposibilite el perfeccionamiento del contrato sin que se haya realizado la verificación biométrica de la huella dactilar

En atención al problema planteado, una posible solución es la creación de un sistema informático similar al implementado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (en adelante MTC) para la expedición electrónica de certificados de salud, lo cual incidiría en el objetivo de mejorar el sistema utilizado para verificar la identidad del abonado, evitando que la contratación se perfeccione sin dicha validación.

Sobre el particular, el MTC ha implementado el Sistema Nacional de Conductores⁸², sistema informático que contiene, entre otros, información emitida por las entidades habilitadas para expedir certificados de salud para postulantes a licencias de conducir, mediante el cual se realiza la expedición electrónica de certificados de salud, siguiendo el siguiente procedimiento⁸³:

“a) Acceder al Sistema Nacional de Conductores, utilizando la contraseña asignada por la DGTT (Dirección General de Transporte Terrestre), para lo cual las personas que accedan como usuarios deberán contar con Documento Nacional de Identidad electrónico.

⁸² Acorde al artículo 2, numeral 2.1, literal t) del Decreto Supremo N° 007-2016-MTC.

⁸³ Acorde al artículo 46, numeral 46.1 del Decreto Supremo N° 007-2016-MTC.

b) Registrar en el Sistema Nacional de Conductores la huella dactilar del postulante y de uno de los médicos responsables de la evaluación al inicio y término del proceso de evaluación médica y psicológica. (...)”.

Al respecto, el sistema mencionado se encuentra regulado en el Decreto Supremo N° 007-2016-MTC, verifica la identidad del postulante en la expedición del certificado de salud en el proceso de obtener la licencia de conducir; además que también corrobora la identidad del médico responsable de la evaluación desde el inicio hasta el fin del procedimiento.

En ese orden de ideas, se advierte que este sistema administrado únicamente por el MTC permite que la entidad pública competente tenga mayor control y capacidad de intervención en caso se presenten inconvenientes o fallas en el mismo.

Siendo ello así, de implementarse un único sistema que ya no esté a cargo de cada empresa operadora – con diferentes características y componentes -, sino de la entidad pública a cargo, el OSIPTEL, sería posible incidir en la segunda causa del problema denominada “fallas en los sistemas de las empresas operadoras”, teniendo mayor control y capacidad de intervención de presentarse fallas, y de corregirlas, de ser el caso; procurando que el procedimiento de contratación del servicio público móvil se realice con la necesaria validación de la identidad del contratante, a través de la verificación biométrica de la huella dactilar.

Recordemos que, al desarrollar esta causa en el tercer capítulo, se identificó que cada una de las empresas operadoras tienen implementados en sus sistemas la validación de identidad de nuevos abonados a través de la verificación biométrica, en sus distintos canales de contratación, no obstante, en los expedientes PAS analizados se detectó que, en ocasiones, estos sistemas dejan la posibilidad de que se ejecute la contratación del servicio móvil sin la verificación biométrica correspondiente.

En ese sentido, la propuesta de creación e implementación de este sistema informático similar al utilizado por el MTC, así como su administración por parte del OSIPTEL,

lograría que no se perfeccione la contratación sin antes realizar la verificación biométrica del abonado y de la persona responsable por parte de la empresa operadora que está llevando a cabo el proceso de contratación.

4.3. Aplicación de regulación responsiva: Variación del tipo infractor derivado del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso

Tal como se he visto en el apartado referido a las ventajas económicas obtenidas por las empresas operadoras, se aprecia que el enfoque empleado por el regulador para hacer frente al incumplimiento objeto de esta investigación ha sido enteramente punitivo, el cual no ha resultado efectivo.

Dicha afirmación se sustenta en que, a pesar de los 22 procedimientos administrativos iniciados contra las empresas del sector de telecomunicaciones durante los últimos 7 años, ello no ha sido suficiente para cesar con la conducta infractora.

En este punto, consideramos pertinente hacer la precisión que si bien la sanción derivada de un procedimiento sancionador no tiene como finalidad reparar o cesar una situación que ha sido alterada indebidamente, no se puede negar que dicha medida tiene también una finalidad preventiva referida a que el infractor en adelante asuma un comportamiento diligente para que con ello no incurra en nuevos incumplimientos.

De tal forma, es que resulta necesario revisar el uso de otras herramientas o enfoque distintos al punitivo, pues el mismo no ha sido adecuada para hacer frente al incumplimiento por parte de las empresas operadoras en efectuar la verificación biométrica de identidad de los solicitantes de servicios públicos móviles en la contratación de estos.

En este punto, debe tenerse en cuenta que existen dos (02) estilos para el cumplimiento de los dispositivos normativos (Ochoa, 2021) el primero de ellos referido al punitivo o disuasivo y el segundo se refiere al estilo persuasivo u orientativo. El autor mencionado

señala que el primer estilo se basa principalmente en la imposición de sanciones, siendo su principal fortaleza el reputacional frente a la opinión pública.

No obstante, la esencia de la sanción no es el cumplimiento normativo, por más que pueda tener un efecto desincentivador, pues esta no garantiza que el administrado ajuste su conducta y de cumplimiento a la normativa⁸⁴ (Alejos, 2025).

Resulta adecuado hacer la mención que se advierte una gran cantidad de notas periodísticas respecto al importe de las multas impuestas por el OSIPTEL ante el incumplimiento de distintas obligaciones a las que se encuentran sujetas las empresas operadoras, sin embargo, ello no resulta suficiente para generar convicción en la ciudadanía de que dichas multas tengan algún efecto positivo en el servicio que de telecomunicaciones que reciben, siendo evidencia de ello cualquier sección de comentarios en las redes sociales del regulador, en la cuales se resalta la falta de acción por parte del regulador.

En tal sentido, se advierte que el enfoque empleado por el OSIPTEL durante el periodo investigado, además de no haber resultado efectivo para lograr un cambio en el comportamiento de sus regulados, tampoco le ha brindado algún beneficio de carácter reputacional.

Con relación al estilo persuasivo u orientativo se tiene que el mismo busca un cambio en el comportamiento del regulado a través de la cooperación, capacitación y diálogo con este, en esencia, lo que pregonan este estilo es la comunicación y coordinación con el administrado para alcanzar el cumplimiento normativo.

Asimismo, este estilo parte de la premisa que el incumplimiento de una norma no tiene su origen en una conducta intencional del administrado, sino a la falta de conocimiento de este respecto a la norma, generando la figura del infractor bien intencionado, pero mal informado⁸⁵ (Ochoa, 2018).

⁸⁴ No obstante, el autor hace la precisión que la sanción igualmente se constituye en una herramienta adicional del *enforcement* a disposición de la administración

⁸⁵ Consideramos adecuado hacer la precisión que esta figura no se ha dado en la presente investigación, pues ninguna de las causas del problema planteadas se refiere a un desconocimiento de la norma por parte de los administrados, a ello debe sumarse

El autor antes referido señala que las fortalezas de este estilo se encuentran referidas al incremento del cumplimiento normativo, fomenta un enfoque basado en resultados de cambios de comportamientos y puede resultar menos costosa que iniciar el respectivo procedimiento sancionador. Sin embargo, el mismo también presenta riesgos, siendo el principal de ellos la posibilidad de que pueda ser explotado por un administrado que considere que dicho estilo resulte adecuado para el incumplimiento de las normas sin tener consecuencia alguna por dicha situación.

Esto último se sustenta en lo que Ochoa define como una administración que no muestra los dientes, pues esta administración genera la impresión en los regulados que se trata de una administración débil.

En el caso del OSIPTEL consideramos que no resulta sostenible definirla como una administración débil en la medida que cuenta con la posibilidad de imponer multas ascendentes hasta las 1000 UIT. En efecto, mediante la Ley N° 31839⁸⁶ se modificaron los límites máximos de las multas que el regulador puede imponer conforme al siguiente detalle:

Tabla N° 12 - Límites máximos de multa según tipo de infracción

Infracción	Multa
Leve	100 UIT
Grave	500 UIT
Muy grave	1000 UIT

Fuente: Ley N° 31839, art. 25.

Ahora bien, considerando que finalmente ninguno de los estilos analizados resulta perfecto, pues ambos contienen puntos débiles es que en la literatura se recoge la figura de la regulación responsiva que permite utilizar disuasión y persuasión de manera conjunta, sin que uno prevalezca sobre el otro.

que considerando el nivel de especialización que se requiere para la prestación del servicio de telecomunicaciones, no resulta plausible que las empresas operadoras desconozcan las normas a las que se encuentran sujetas.

⁸⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2023.

En palabras de Ochoa se trata de utilizar los estilos de persuasión y disuasión de manera escalonada de acuerdo a la conducta del administrado, debido a que esta responde a distintas circunstancias como sus motivaciones, cultura de su entorno y del nivel de información que poseen. En esencia, con este enfoque se busca reconocer que cada agente o administrado tiene motivaciones y contextos diferentes, por lo que, la respuesta de la administración debe adecuarse a cada una de ellas, desterrando la aplicación automática de una medida, pudiendo esta variar de acuerdo a las particularidades de cada caso analizado.

En esa línea, se trataría de que en algunos casos se otorguen incentivos para conseguir el cumplimiento de la norma, mientras que en otros casos corresponderá a la administración imponer sanciones (Alejos, 2025).

En esencia, y en línea con lo desarrollado por Ochoa y Alejos, la regulación responsiva plantea que la administración emplee una pirámide de cumplimiento considerando las herramientas con las que cuenta, encontrándose en su base las herramientas más blandas, las cuales progresivamente se irán incrementando en su intensidad hasta llegar a la cumbre, donde se encontrarán las medidas más gravosas.

Considerando las distintas herramientas con las que cuenta la administración en nuestro ordenamiento jurídico, Alejos ha elaborado el siguiente gráfico a efectos de ejemplificar la pirámide antes mencionada:

Gráfico N° 3 – Pirámide Regulatoria



Fuente: Alejos (2025, p. 68).

Sobre el particular, consideramos importante recalcar que la utilización del enfoque referido a la regulación responsiva se debe realizar sobre la base de las herramientas con las que efectivamente cuenta una administración. Esta acotación se realiza en la medida que el gráfico muestra a la inhabilitación y a la revocación de autorización como las medidas más gravosas a imponer, sin embargo, son solo algunas administraciones que cuentan con dichas medidas como sanción, siendo la multa la medida que resulta transversal en las administraciones del país⁸⁷.

Considerando ello, es que resulta transcendental determinar las herramientas con la que cuenta la administración a efectos de poder elaborar una pirámide de cumplimiento en la cual dichas herramientas sean ubicadas de acuerdo a su intensidad. Siendo que la aplicación de las mismas responderá a las circunstancias detectadas en cada caso en particular.

En el caso del OSIPTEL, como se dijo anteriormente, se aprecia que su Reglamento de Fiscalización recoge distintas herramientas para hacer frente a un presunto incumplimiento de la normativa, que no se limitan al inicio automático de un PAS. Entre dichas herramientas se encuentra la alerta preventiva, la cual básicamente se trata de

⁸⁷ A modo de ejemplo, en el OSIPTEL se advierte que se establece que puede imponer dos (2) tipos de sanciones, la multa y amonestación.

una comunicación realizada a la empresa fiscalizada a efectos de que este informe respecto de las acciones que adoptará para mejorar su gestión y reducir riesgos de incumplimiento⁸⁸.

Adicionalmente, en el reglamento mencionado se encuentran los compromisos de mejora, el cual se refiere a un compromiso presentado por el administrado fiscalizado que contiene un conjunto de acciones cuyo objeto es el cumplimiento de una disposición normativa⁸⁹.

Sobre esta herramienta corresponde agregar que ha sido premiada como una buena práctica de gestión pública en 2021 en la décimo séptima edición del “Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública”, organizado por la asociación Ciudadanos al Día, en la medida que logró el cambio de conductas por parte de las empresas operadoras en un plazo más corto que el que hubiera haciendo uso de un esquema sancionatorio⁹⁰.

Debe hacerse la precisión que el compromiso de mejora ya ha sido utilizado anteriormente por el OSIPTEL, pero únicamente respecto de obligaciones relacionadas a indicadores de calidad en la prestación del servicio de telecomunicaciones. Considerando ello, es que Ochoa indica que su utilización se dividía en tres (3) etapas, siendo que en la primera de ellas se comunicaba al administrado los resultados de la fiscalización, mientras que en la segunda etapa se recibían los compromisos de mejoras por parte de los administrados y en la última etapa se fiscalizaba dicho compromiso a efectos de verificar si fue cumplido.

Lo mencionado permite evidenciar que el compromiso puede constituirse en una herramienta más que interesante para hacer frente a los incumplimientos normativos, entre los cuales se encuentra el incumplimiento constante objeto de esta investigación, con lo cual resultaría adecuado ampliar su ámbito no solo a indicadores de calidad, sino también al resto de materias bajo la competencia del OSIPTEL.

⁸⁸ Conforme lo previsto en el Art. 30 del Reglamento de Fiscalización.

⁸⁹ **Artículo 35.- Compromisos de Mejora**

Es un compromiso presentado por una entidad fiscalizada que implica el desarrollo de un conjunto de acciones cuya finalidad es el cumplimiento de una obligación.

(...)

⁹⁰ Ver nota periodística del 21 de julio de 2021, la cual puede ser encontrada en el siguiente enlace: <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/noticias/osiptel-gana-premio-a-las-buenas-practicas-de-gestion-publica-2021/>

Otra herramienta con la que cuenta el regulador se refiere a la facultad discrecional del órgano instructor para no dar inicio al procedimiento sancionador cuando la conducta infractora no haya producido una grave afectación al interés público involucrado⁹¹. Debe tenerse en cuenta que la herramienta mencionada ha sido introducida recientemente en el RGIS, mediante la resolución N° 00102-2025-CD/OSIPTEL⁹², y lo que busca es evitar el inicio de procedimientos sancionadores cuando no se advierta una afectación significativa, en atención al principio de razonabilidad.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que en estos casos nos encontramos frente a casos en los que se han advertido indicios de comisión de una presunta infracción, pero en atención al impacto de esta no se justifica la intervención de la administración a través de un procedimiento sancionador.

Ahora bien, otra herramienta con la que cuenta el OSIPTEL es la medida correctiva, aunque ya no se encuentra recogida en el Reglamento de Fiscalización, sino en el RGIS, cuyo objeto es la corrección del incumplimiento de un dispositivo normativo a través de la realización de una determinada conducta o de la abstención de la misma⁹³.

⁹¹ Artículo 22-A.- Facultad discrecional de no iniciar procedimiento administrativo sancionador

22-A.1. El órgano de instrucción competente se encuentra facultado para no iniciar el procedimiento administrativo sancionador, aun cuando se identifiquen indicios de la comisión de una presunta infracción.

Esta facultad tiene naturaleza discrecional y se ejerce con carácter excepcional, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, en función de los principios de razonabilidad y eficiencia, siempre que la conducta infractora no haya producido una grave afectación al interés público involucrado.

En el caso de infracciones vinculadas al procedimiento de reclamos de usuarios, será aplicable únicamente cuando se acredite que la causa que originó la situación ha sido corregida o cuando la afectación no genere un perjuicio significativo para los usuarios en general ni para el interés público involucrado.

22-A.2. La facultad discrecional de no iniciar el procedimiento administrativo sancionador puede sustentarse en razones de oportunidad, mérito o conveniencia, tomando en cuenta las circunstancias del caso en concreto y la conducta de la empresa.

22-A.3. El órgano de instrucción elabora un informe que sustenta la decisión de no dar inicio al procedimiento sancionador. Dicho informe es notificado a la empresa.

22-A.4. El órgano de instrucción podrá establecer Lineamientos para el no inicio del procedimiento administrativo sancionador considerando las circunstancias de los casos en que se haya aplicado esta facultad.

22-A.5. La facultad reconocida en este artículo no es aplicable en los casos de conductas anticompetitivas que constituyen prohibiciones absolutas.

⁹² Publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de octubre de 2025.

⁹³ Artículo 23.- Medidas Correctivas

Las medidas correctivas constituyen disposiciones específicas que tienen como objetivo la corrección del incumplimiento de una obligación contenida en las normas legales o en los Contratos de Concesión respectivos. Mediante la imposición de una medida correctiva, los órganos competentes del OSIPTEL para imponer sanciones, ordenan a las Empresas Operadoras realizar una determinada conducta o abstenerse de ella, con la finalidad de que cumpla con determinadas obligaciones legales o contractuales.

Con relación a esta medida, si bien no tiene un carácter sancionatorio, sí implica un mayor grado de intensidad en relación a las herramientas anteriormente analizadas, pues para su imposición se requiere de la tramitación de un respectivo procedimiento administrativo con doble instancia en el cual el administrado puede presentar distintos alegatos en el ejercicio de su derecho de defensa. Debe resaltarse que en las anteriores herramientas no se requería de la tramitación de algún procedimiento.

Sin perjuicio de ello, igualmente somos de la opinión que se trata de una herramienta menos intensa que el inicio de un PAS, además de no acarrear las mismas consecuencias, pues, como se mencionó, la medida correctiva no tiene un carácter punitivo, con lo cual esta no incidiría para la configuración de la agravante de reincidencia en un posible procedimiento sancionador en el cual se analice el cumplimiento de la obligación sobre la cual se impuso la medida correctiva.

Finalmente, como última herramienta se tiene a la multa, la cual se trata de una sanción impuesta como consecuencia de un PAS en el cual se determine la responsabilidad del administrado. Es de añadir que, a diferencia de la medida correctiva, la sanción sí tiene un carácter sancionador, pues lo que se busca con esto es, principalmente, reprochar una conducta que se encuentra proscrita. A ello, debe sumarse que se trata de la herramienta de mayor intensidad con la que cuenta el OSIPTEL para hacer frente a los incumplimientos que advierte.

Habiendo detallado las herramientas con las que cuenta el regulador, la pirámide de cumplimiento en el sector de telecomunicaciones se graficaría de la siguiente manera:

Gráfico N° 4 - Pirámide Regulatoria en Telecomunicaciones



Elaboración propia.

Ahora bien, de la pirámide elaborada se tiene que la multa resulta la medida más intensa, con lo cual consideramos que esta debería aplicarse a situaciones en las cuales se advierta un porcentaje significativo de incumplimientos. Debe tenerse presente que, en la obligación que es objeto de investigación se aprecia que el incumplimiento se determina considerando las líneas respecto de las cuales no se efectuó la verificación biométrica respectiva.

Así también, es menester considerar que en la investigación se ha detectado expedientes en los cuales se han impuesto sanciones pese a que el número de líneas ha resultado ser bastante reducido. Esto, en nuestra opinión, lo que termina generando es que las empresas operadoras se vean desincentivadas a implementar o realizar acciones de cara a cumplir con lo previsto en el artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, pues el mensaje del regulador ha sido que independientemente del número de líneas evidenciadas, igualmente corresponderá la imposición de sanción, lo que finalmente se traduce en la permanencia en el tiempo del incumplimiento.

En tal sentido, lo que se propone es la variación del tipo infractor derivado del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, a efectos de que este nuevo tipo reconozca o incentive la realización de acciones del regulado de cara a lograr el cumplimiento normativo, para ello la variación mencionada tendría el siguiente sentido:

- Un nivel de cumplimiento de la obligación igual o superior al 98 % en un periodo semestral, no debe considerarse como infracción, ya que se ubica en el rendimiento técnicamente óptimo de los sistemas.
- Un nivel cumplimiento de la obligación mencionada inferior al 98 % en un periodo semestral, se tipificará como infracción administrativa al ya no encontrarse dentro del rendimiento óptimo mencionado.

La propuesta formulada busca transparentar la situación advertida a efectos de que esa manera las acciones del regulador se realicen respecto de casos que verdaderamente ameriten su intervención, y que a la par las empresas operadoras no se van desincentivadas a realizar mejoras en sus sistemas internos para dar cumplimiento a la normativa analizada.

Sin perjuicio de ello, debemos enfatizar que la nueva tipificación que se propone no implica que verificado dicho hecho se inicie de manera automática el procedimiento sancionador, pues considerando lo desarrollado en este apartado, hemos advertido la existencia de distintas herramientas con las que cuenta el regulador para hacer frente al incumplimiento detectado.

De tal forma, es que resultaría deseable que el regulador en su actuación proceda conforme a lo propuesto en la pirámide de cumplimiento elaborada considerando las circunstancias particulares alrededor de cada caso que se fuera a presentar.

4.4. La RESOLUCIÓN 59 como propuesta de solución que ha creado recientemente el OSIPTEL para abordar el problema y crítica por parte del grupo

Ahora bien, es preciso señalar que en el presente numeral se desarrollará una opinión crítica respecto a la Resolución N° 059-2024-CD/OSIPTEL, emitida por el regular para abordar el problema objeto de investigación.

Tal como fue indicado en el capítulo 1, la RESOLUCIÓN 59⁹⁴ fue publicada el 28 de febrero del 2024 en el diario oficial El Peruano, con la finalidad de modificar determinados aspectos de la Norma de las Condiciones de Uso, la cual establece los derechos y las obligaciones que corresponden a las empresas operadoras, abonados y usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, tanto al momento de la contratación del servicio, durante su provisión, así como al término de la relación contractual.

En los considerandos de esta resolución recientemente expedida, se advierte la situación que hemos venido exponiendo en el presente trabajo académico, al señalar que, como resultado de las acciones de fiscalización llevadas a cabo con posterioridad a la entrada en vigencia de la Norma de las Condiciones de Uso, se observa que las empresas operadoras continúan incumpliendo determinadas obligaciones relacionadas a la contratación del servicio público móvil.

En particular, se menciona que estas empresas continúan contratando de forma ambulatoria y que, además, no todas han *“implementado la exigencia de la verificación biométrica de sus vendedores y asesores”* o que, de haberlo realizado, *“dicha implementación es deficiente”* debido a que en el registro de distribuidores es posible observar la consignación de datos como indescifrables e inválidos.

Ante esta situación, el OSIPTEL, en su calidad de organismo regulador, consideró que estas medidas constituyen requisitos esenciales que deben necesariamente ser implementados por las empresas operadoras, con el propósito de que obtener certeza sobre la manifestación de voluntad del solicitante sobre su decisión de contratar determinado servicio público móvil, sea en modalidad prepago o postpago, concluyendo que su omisión debería conllevar a la suspensión y baja del servicio.

Es así que, en el artículo primero de la RESOLUCIÓN 59, modifica la Norma de las Condiciones de Uso, incorporando los artículos 18-A, 75 y 76, a fin de regular y dar una “solución” a esta situación.

⁹⁴ En: [N° 059-2024-CD/OSIPTEL](#)

En el artículo 18-A declara que es un requisito esencial validar la identidad de la persona natural, nacional o extranjera, que interviene en la contratación por parte de la empresa operadora (trabajador de dicha empresa), únicamente a través de la identificación biométrica, antes de la validación de la identidad del solicitante del servicio en cada contratación, excepto en el caso que la contratación se realice mediante el mecanismo de auto activación.

Seguidamente, señala como otro requisito esencial validar la identidad del solicitante del servicio público móvil mediante la identificación biométrica, para cada contratación; o a través del procedimiento establecido en el numeral 3.4 del Anexo 5 de dicha resolución, de corresponder.

Ahora bien, con la incorporación del artículo 75 establece que las consecuencias de producirse el incumplimiento de estos requisitos esenciales, serán que las empresas operadoras den la baja o deshabiliten el servicio público móvil cuya contratación no cumplió con lo previsto en el artículo 18-A, o cuando no cuente con el sustento correspondiente.

Aunado a ello, con la incorporación del artículo 76, establece el procedimiento que deberá seguir para dar la baja o realizar la deshabilitación del servicio cuya contratación no cumple con alguno de los requisitos esenciales. En primer lugar, establece que las empresas operadoras deberán realizar la verificación diaria del sustento del cumplimiento de los requisitos esenciales de todas las contrataciones de servicios públicos móviles efectuadas en el día calendario inmediato anterior; y que, en el mismo día de dicha verificación, la empresa operadora deberá remitir un mensaje de texto a cada línea móvil que no cuente con el sustento válido, así como un correo electrónico a la dirección registrada por el abonado, de ser el caso.

Dicho mensaje debe contener mínimamente información relacionada a el número telefónico o de abonado del servicio observado, la indicación de los requisitos esenciales incumplidos en la contratación, la necesidad de regularizar la titularidad del servicio y los canales previstos para realizar dicha regularización, otorgándose un plazo

para la regularización, siendo que, de no efectuarse, se procederá a dar de baja el servicio.

Conforme a lo dispuesto por la normativa aplicable, las empresas operadoras cuentan con un periodo máximo de tres días hábiles, computados desde el día hábil posterior a la celebración del contrato, para corroborar el cumplimiento de los requisitos esenciales de la contratación y efectuar la notificación correspondiente mediante mensaje de texto a las líneas móviles involucradas.

Transcurrido dicho aviso, y una vez vencido un plazo adicional de cinco días hábiles sin que se haya regularizado la contratación, la empresa suspenderá el servicio por un periodo de hasta siete días hábiles. Si, concluido dicho lapso de suspensión, la contratación no ha sido regularizada, corresponde a la operadora proceder con la cancelación definitiva del servicio en el día calendario inmediato siguiente.

Las empresas operadoras deberán remitir el reporte de regularizaciones al Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (en adelante, el RENTESEG) según la forma y periodicidad indicados en el instructivo técnico respectivo.

Finalmente, en la resolución en mención se establece que constituyen infracciones el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos que se están incorporando a la Norma de las Condiciones de Uso (artículos 18-A, 75 y 76).

Habiendo reseñado la propuesta de solución del regulador que a la fecha se encuentra vigente para abordar el problema presentando en la presente investigación, resulta necesario pronunciarnos respecto a la visión que tenemos como grupo sobre esta propuesta.

Al respecto, consideramos que generar obligaciones a las empresas operadoras de verificar diariamente los sustentos de sus contrataciones, además de suspender y/o dar de baja el servicio público móvil en caso de advertirse la omisión de la identificación biométrica del solicitante, resulta altamente riesgoso, toda vez que va a depender de las empresas operadoras optar por el cumplimiento regulatorio voluntario, esto es, verificar diariamente las contrataciones efectuadas en el día calendario inmediato anterior, enviar

mensajes de texto a cada línea móvil que no haya contado la validación biométrica o un correo electrónico al abonado, y luego implementar el procedimiento para la regularización.

Ciertamente, se desprende de la revisión de esta resolución que se están trasladando los costos de la verificación diaria a las empresas operadoras, lo cual hace menos probable aún que esta medida sea implementada voluntariamente. De igual manera, el procedimiento de regularización contemplado en este dispositivo, también representaría costos para dichas empresas. Aunado a ello, no resuelven el problema de fondo, que es evitar que siga incumpliendo con la obligación de realizar la verificación biométrica del abonado, por el contrario, podrían denominarse medidas “correctivas” del problema.

Incluso, resulta altamente riesgoso porque sería requerirles a las mismas empresas operadoras que reporten ante el RENTASEG que han incumplido con efectuar la verificación biométrica de la huella dactilar, lo que eventualmente podría dar lugar a imposiciones de sanción por parte del OSIPTEL de no adoptar las acciones necesarias para evitar que el incumplimiento persista en el tiempo.

Aparte, se estaría partiendo de la premisa que las empresas operadoras simplemente van a incumplir con la obligación prevista en la Norma de las Condiciones de Uso, referida a la identificación certera del contratante del servicio, es decir, se estaría regulando medidas de mitigación del problema con posterioridad a la contravención de la normativa, y no regulando medidas que sean preventivas para evitar su realización y potencial consecuencias negativas para los usuarios y/o personas involucradas (afectación económica por deudas que no corresponden a personas que consintieron contratar y/o afectación legal por vinculación a delitos cometidos que no corresponden a personas que consintieron contratar).

Lo mencionado anteriormente pone en duda que esta propuesta de solución del regulador sea la más óptima o la más efectiva para abordar el problema investigado; sin perjuicio de que consideramos que al menos representa una evidencia de que el regulador reconoce que es un problema y está desplegando intentos y esfuerzos para poder mitigar la problemática presentada.

4.5. Propuesta elegida para la solución del problema

a) Análisis y elección de la propuesta

Se realizará el análisis correspondiente, formulándose la propuesta que incida en la mayoría de las causas identificadas en el capítulo 3, y que resulte más viables de impactar positivamente en el problema.

En atención a lo antes expuesto, se ha propuesto tres (3) alternativas dirigidas a solucionar el problema planteado en la presente investigación referido a la continuidad del incumplimiento por parte de las empresas operadoras en verificar la identidad de los abonados en las contrataciones de servicios móviles a través de la validación biométrica de huella dactilar, las cuales consisten en lo siguiente:

- i) Incorporar como un atenuante de responsabilidad en el RGIS los programas de cumplimiento.
- ii) Crear un único sistema informático que sea administrado por el OSIPTEL, similar al utilizado por el MTC, que imposibilite el perfeccionamiento del contrato sin que se haya realizado la verificación biométrica de la huella dactilar.
- iii) Aplicar regulación responsiva: Variación del tipo infractor derivado del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso.

En tal sentido, en el presente numeral se procederá a determinar cuál de dichas propuestas resultaría más adecuada, para lo cual se considera pertinente precisar que los criterios que se tendrán en cuenta en el análisis están referidos a los costos que implicaría la implementación de la medida para los agentes involucrados en el mercado, lo restrictivo que resultaría dicha medida en los derechos de los agentes y el impacto en el problema planteado.

Dicho eso, como primera propuesta se tiene la incorporación como atenuante de responsabilidad en el RGIS a los programas de cumplimiento. En lo que respecta a los

costos que demandaría a los agentes involucrados, advertimos que se tratarían únicamente de dos, los cuales son las empresas operadoras y el OSIPTEL. En cuanto al primero, consideramos que resulta evidente la existencia de costos, pues se requerirá contratar personal, entre ellos el oficial de cumplimiento, que velen por la implementación y cumplimiento del programa, así como la misma implementación de medidas destinadas a mitigar el incumplimiento del dispositivo mencionado. No obstante, se tratan de costos facultativos y no obligatorios, pues al ser un atenuante de responsabilidad, resulta enteramente opcional para las empresas su implementación de cara al procedimiento sancionador respectivo.

En cuanto a lo restrictivo que resultaría esta medida, tenemos que el nivel de la misma sería baja debido a que, como se dijo anteriormente, se trata de un atenuante de responsabilidad cuya aplicación depende -en gran medida- de que la empresa haya asumido por implementar el programa de cumplimiento. Dicho de otra forma, si la empresa tomara la decisión de no implementar el referido programa no sería pasible de ser fiscalizado o sancionado por el regulador por ello, con lo cual se aprecia claramente que la medida no incide de manera negativa en la esfera jurídica de las empresas.

Finalmente, en cuanto al impacto, somos de la opinión que la medida planteada tendría un impacto alto de existir los incentivos correctos y un marco normativo adecuado. En efecto, de establecer un atenuante cuyo impacto en la multa sea atractivo para las empresas, con vistas al procedimiento sancionador, estas terminarían optando por implementar los programas de cumplimiento pues les resultaría conveniente. Debe tenerse en cuenta que no basta con lo indicado anteriormente, sino también que existan lineamientos claros sobre los elementos con los que debe de contar el programa de cumplimiento, para con ello reducir la discrecionalidad del regulador al momento de decidir sobre la aplicación de la atenuante.

Cumplido esas dos (02) condiciones es que existiría el ambiente adecuado en el sector para que las empresas puedan optar por implementar un programa de cumplimiento que tenga como objeto cesar o reducir en gran medida el incumplimiento de la obligación referida a la verificación de la identidad a través de la biometría durante la contratación de servicios móviles. Es de precisar que bastaría con que se verifique en una primera

oportunidad la implementación correcta de dicho programa para que en futuras oportunidades los efectos de ello se reflejen en el problema planteando en esta investigación, evidenciando con ello el alto impacto de la medida planteada.

En cuanto a la segunda propuesta, referida a la creación de un único sistema informático que sea administrado por el OSIPTEL, similar al utilizado por el MTC, que imposibilite el perfeccionamiento del contrato sin que se haya realizado la verificación biométrica de la huella dactilar, consideramos que los costos de dicha propuesta resultarían altos, pues además de los costos propios en crear dicho sistema informático, las empresas deberán incurrir en costos para implementar el referido sistema en sus centros de atención o puntos de venta en todo el territorio nacional, pues la contrataciones de servicios móviles se efectúan en todo el país.

A ello debe sumarse que, a diferencia de los costos advertidos para la primera medida, los costos de la presente propuesta no serían facultativos, sino obligatorios pues la creación de este sistema informático único administrado por el regulador se encontraría un cuerpo normativo que resultaría vinculante para todas las empresas del sector.

Respecto a lo restrictivo de la segunda medida, somos de la opinión que la misma si implica una gran afectación en la esfera jurídica de las empresas operadoras, pues como se indicó en el párrafo anterior, estas se encontrarían obligadas a implementar el sistema informático en sus distintos puntos de venta o centros de atención a lo largo del país, cuyo incumplimiento, además, resultaría en una posible infracción administrativa.

Y respecto al impacto de la medida mencionada, consideremos que el mismo sería bajo, debido a que el hecho de que exista este sistema administrado por el regulador y una disposición normativa que establezca una obligación para las empresas no se traduce necesariamente en que la misma sea cumplida, dado que no existe prueba pública de que sea efectiva para el caso específico del MTC.

Por otro lado, la tercera propuesta, consistente en aplicar la regulación responsiva, mediante la variación del tipo infractor derivado del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, consideramos que la misma no

significaría ningún costo para las empresas del sector en la medida que la regulación de la materia recae sobre el regulador. En realidad, es este último quien debe asumir los costos de la medida planteada, los mismos que no deberían ser muy altos pues el OSIPTEL cuenta con recursos propios para poder financiar el desarrollo de la referida medida.

En cuanto a lo restrictivo de la medida, a nuestro criterio no implica ninguna injerencia en la esfera de las empresas operadoras debido a que el cambio del tipo infractor compete únicamente al regulador, sin ningún tipo de intervención por parte de dichas empresas. Finalmente, en relación al impacto de la medida, sería establecer incentivos para el cumplimiento por parte de las empresas operadoras, y éstas puedan ejecutar acciones para ajustarse a las disposiciones vigentes sobre la materia.

De lo desarrollado hasta este punto, se puede concluir que la medida que tendría un mayor impacto en el problema investigado sería la incorporación en el RGIS de la implementación de programas de cumplimiento como un atenuante de responsabilidad, además de la elaboración de lineamientos claros sobre dicha implementación.

Para ello, teniendo presente que el atenuante debe resultar atractivo para las empresas operadoras, se está planteando en nuestra propuesta un porcentaje de reducción del 30 % de la multa a imponer considerando los gastos, esfuerzos y costos en los que tendrían que incurrir dichas empresas para crear y ejecutar los programas de cumplimiento.

Adicionalmente, consideramos que la medida antes mencionada debería ir a la par con otra de las medidas analizadas, referida a la variación del tipo infractor derivado del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso.

Al respecto, esta medida consistiría en realizar una modificación a la Norma de las Condiciones de Uso a efectos de limitar la intervención de la administración para los casos en los cuales el incumplimiento no se encuentre dentro del umbral propuesto. Esto a su vez fomentará que la administración no gaste recursos para casos en los cuales el impacto de la conducta infractora no sea de gran magnitud.

Por consiguiente, se procede a desarrollar la fórmula legal de las medidas elegidas y la vía para su aprobación, las cuales también incluyen la emisión de lineamientos que sirvan para orientar a las empresas operadoras respecto a la implementación del sistema de *compliance* o programa de cumplimiento, y a su vez al organismo regulador para realizar el análisis de la concurrencia de las condiciones que configurarían la atenuante de sanción:

Tabla N° 13 – Propuesta de Fórmula Legal

Reglamento vigente	Propuesta de modificación
Artículo 18.- Graduación de las Sanciones y Beneficio por Pronto Pago <i>Son factores atenuantes, en atención a su oportunidad, el reconocimiento de responsabilidad formulado por el infractor de forma expresa y por escrito, el cese de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa y la reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa.</i> <i>Los factores mencionados se aplicarán en atención a las particularidades de cada caso y observando lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo General.</i>	Artículo Primero.- <i>Modificar el literal i) del artículo 18 del Reglamento General de Fiscalización, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias, por el siguiente texto:</i> Artículo 18.- Graduación de las Sanciones y Beneficio por Pronto Pago <i>i) Son factores atenuantes, en atención a su oportunidad, los siguientes:</i> <i>a) El reconocimiento de responsabilidad formulado por el infractor de forma expresa y por escrito;</i> <i>b) El cese de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa;</i> <i>c) La reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que</i>

Reglamento vigente	Propuesta de modificación
	<i>constituyan infracción administrativa;</i> <i>d) <u>La acreditación de la implementación de un programa de cumplimiento o compliance que involucre la conducta infractora, conforme a los lineamientos emitidos por el Consejo Directivo para su aplicación.</u></i> <i>Los factores mencionados se aplicarán en atención a las particularidades de cada caso y observando lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo General. (...).</i>
3. Atenuantes y agravantes <i>(...)</i> <i>A. Factores atenuantes (ATE)</i> <i>(...)</i> <i>(i) Reconocimiento de responsabilidad</i> <i>(ii) Cese de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa</i> <i>(iii) Reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa</i>	Artículo Segundo.- <i>Incorporar el punto (iv) en el numeral 3 de las Fórmulas y Parámetros de la Metodología de Cálculo para la Determinación de Multas, Atenuantes y Agravantes, en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OSIPTEL, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 229-2021-CD/OSIPTEL</i> 3. Atenuantes y agravantes <i>(...)</i> <i>A. Factores atenuantes (ATE)</i>

Reglamento vigente	Propuesta de modificación
	(...) <i>i) Reconocimiento de responsabilidad</i> <i>(ii) Cese de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa</i> <i>(iii) Reversión de los efectos derivados de los actos u omisiones que constituyan infracción administrativa</i> <i>(iv) <u>La acreditación de la implementación de un programa de cumplimiento o compliance que involucre la conducta infractora, conforme a los lineamientos emitidos por el Consejo Directivo para su aplicación</u></i> <i><u>Se procederá a reducir la multa en un 30% de acreditarse que la empresa operadora implementó un programa de cumplimiento o compliance que involucre la conducta infractora, y que contenga los elementos esenciales previstos en los lineamientos aprobados.</u></i>

Elaboración propia.

Cabe señalar que la Ley de los Organismos Reguladores, establece competencia al OSIPTEL para dictar, en el ámbito y en materias de su competencia, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de

las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios, así como la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones.

Asimismo, conforme el Reglamento General del OSIPTEL, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, el Consejo Directivo del OSIPTEL es competente para ejercer de manera exclusiva la Función Normativa; en ese sentido es a través de dicho órgano por el cual se emitiría una resolución en la que se lleve a comentarios dicha propuesta normativa y una vez recogido los comentarios tanto de los usuarios o como de las propias empresas operadoras, se afine la misma y se emita mediante resolución su aprobación.

Adicionalmente, y a efectos tanto de que las empresas operadoras cuenten con información precisa respecto a los criterios y condiciones bajo los cuales se aplicaría el atenuante propuesto, es que debe complementarse con la emisión de los siguientes lineamientos⁹⁵, que también forman parte de la propuesta del trabajo.

Lineamientos para la implementación de programas de cumplimiento

i. Elementos esenciales⁹⁶ que debe contener un Programa de Cumplimiento en materia de telecomunicaciones:

- a) Compromiso de cumplir e involucramiento de la Alta Dirección, comprendida por la Gerencia General de la Empresa Operadora y el Directorio.*
- b) Designación de un oficial o comité de cumplimiento.*
- c) Identificación de riesgos reales y potenciales.*
- d) Enfoque de la gestión de los riesgos.*
- e) Procedimientos y/o protocolos internos destinados al cumplimiento de la normativa.*

⁹⁵ Se ha utilizado como referencia los componentes señalados en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 185-2019-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que promueve y regula la implementación voluntaria de programas de cumplimiento normativo en materia de protección al consumidor y publicidad comercial.

⁹⁶ Se ha utilizado como referencia la Guía de Programas de Cumplimiento de las Normas de Libre Competencia aprobada por la Resolución 006-2020/CLC-INDECOPI. En: [Resolución N.º 006-2020/CLC-INDECOPI - Normas y documentos legales - Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Plataforma del Estado Peruano](#)

- f) Capacitaciones y mecanismos de entrenamiento y educación para los trabajadores y colaboradores de la empresa operadora, respecto al cumplimiento de la normativa.*
- g) Actualización periódica al Programa de Cumplimiento.*
- h) Monitoreo y auditorías periódicas al Programa de Cumplimiento.*
- i) Procedimiento para canalizar denuncias por parte de los trabajadores y colaboradores, que contenga mecanismos de confidencialidad.*

ii. Elementos accesorios que puede contener un Programa de Cumplimiento en materia de telecomunicaciones:

- a) Incentivos para los trabajadores y colaboradores de la empresa operadora*
- b) Política de no represalia ante denuncias*
- c) Medidas disciplinarias a nivel interno ante el incumplimiento de los procedimientos y protocolos establecidos*

iii. Consideraciones para la graduación de la multa:

- a) Que se haya cumplido con los elementos esenciales en el Programa de Cumplimiento.*
- b) Que la infracción corresponde a un hecho aislado y no a una conducta de carácter reiterado.*
- c) Que se haya adoptado acción oportuna ante la detección de un incumplimiento.*

Tabla N° 14 – Propuesta de modificación al Régimen de Infracciones.

Norma de las Condiciones de Uso vigente	Propuesta de modificación
Anexo 9 Régimen de Infracciones (...) Constituyen infracciones el incumplimiento, por parte de la empresa operadora, de cualquiera de las disposiciones contenidas en: (...) Los puntos 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.2, 4.1, 4.2, 4.4, 5, 6, 7 del Anexo 2; 1, 2 y 3 del Anexo 3; 1.1, 1.2, 2, 3.1, 3.2 (...)	Anexo 9 Régimen de Infracciones La empresa operadora, que no cumpla, en el 98 % de los casos semestrales, con verificar la identidad del solicitante del servicio móvil a través del sistema de validación biométrica de huella dactilar.

Elaboración propia.

Para cerrar este apartado, resulta necesario reiterar que las medidas elegidas como propuestas de solución resultan complementarias a las herramientas con las que actualmente cuenta el regulador, toda vez que en su conjunto se obtendrían los resultados deseados, referidos a la reducción de la incidencia de incumplimiento de esta obligación.

Finalmente, cabe mencionar que las medidas elegidas impactan de manera directa e indirecta – en algunos casos-, en las causas del problema, conforme se ha desarrollado en la parte introductoria de este capítulo (Capítulo IV. Propuestas de solución al problema).

b) Análisis desde un enfoque económico

Ahora bien, en este apartado se realizará un análisis desde un enfoque económico, a fin de determinar los costos y beneficios generados a los agentes involucrados en la implementación de las medidas elegidas como propuestas de solución, evaluándose el cambio que se produciría con su implementación, en relación con la situación previa.

Para tal efecto, se efectuará la comparación entre los escenarios de no intervención e intervención.

b.1) No intervención

La elección de un escenario de no intervención supondría la persistencia del modelo regulatorio vigente, el cual ha demostrado ser insuficiente para enfrentar de manera efectiva el incumplimiento reiterado por parte de las empresas operadoras respecto de la obligación de verificar la identidad de los solicitantes mediante el sistema de validación biométrica de huella dactilar en los procesos de contratación de servicios móviles.

Esta insuficiencia queda evidenciada en el análisis de los veintidós (22) expedientes considerados en la presente investigación, en los cuales se observa que, pese a la instauración de los procedimientos administrativos sancionadores y a la imposición de multas, tales medidas no han resultado eficaces para conseguir un cambio sostenido en el accionar de las empresas operadoras. En consecuencia, la realidad es que estas continúan incumpliendo la verificación biométrica en la contratación del servicio público móvil.

Asimismo, la continuidad del escenario descrito implicaría la prolongación de los efectos adversos previamente identificados, y que se han desarrollado a lo largo de la presente tesis, que recaen directamente sobre los abonados de los servicios móviles. Entre estos se encuentran la exposición a riesgos asociados a la suplantación de identidad, la contratación fraudulenta de líneas telefónicas y, en general, la continua vulneración de los derechos de los abonados y la pérdida de la confianza de la sociedad en la regulación. Mantener el esquema actual, por tanto, no solo prolongaría la ineficacia

regulatoria, sino que también consolidaría un contexto de vulnerabilidad para los abonados.

b.2) Intervención

Tal como se ha explicado en los párrafos precedentes, las medidas elegidas como propuestas de solución buscan esencialmente reducir el incumplimiento de la obligación de realizar la verificación biométrica a través de la huella dactilar durante las contrataciones del servicio de telefonía móvil, con lo que, a su vez, se pretende lograr lo siguiente:

- (i) Incentivar que las empresas operadoras del servicio de telefonía móvil incorporen sus propios controles internos que les facilite asegurar el cumplimiento de la obligación, en la forma que mejor consideren, atendiendo a su propia estructura organizacional, procedimientos y mecanismos.
- (ii) Promover que las empresas operadoras elaboren e implementen un programa de *compliance*, que contenga un conjunto de políticas, buenas prácticas y procedimientos que coadyuven a la organización a asegurar que sus actividades empresariales se ajusten y enmarquen en las leyes y normas vigentes que les sean aplicables.
- (iii) Promover que las empresas operadoras que ya cuenten con un programa de *compliance*, realicen las adecuaciones pertinentes para incluir en el mismo determinadas políticas, buenas prácticas y procedimientos que contribuyan a lograr el de la obligación de realizar la verificación biométrica a través de la huella dactilar durante las contrataciones del servicio de telefonía móvil.
- (iv) Incorporar un atenuante de responsabilidad en el RGIS relacionado a la implementación de un programa de *compliance*, que contenga los elementos mínimos y necesarios que impacten en el problema objeto de estudio de la presente investigación.

- (v) Fomentar el cumplimiento normativo por parte de las empresas operadoras mediante el uso de una medida que en principio solo va a impulsarlas a crear voluntariamente los mecanismos internos que consideren necesarios para cumplir con sus obligaciones.
- (vi) Garantizar que los abonados que accedan al servicio de telefonía móvil hayan sido debidamente identificados y sean quienes en efecto brindaron su consentimiento para generar líneas a su nombre.
- (vii) Evitar usurpaciones y las consecuentes vulneraciones de los derechos de las personas que no consintieron contratar el servicio de telefonía móvil.

En ese sentido, se observa que los aspectos de la presente propuesta respecto de la situación actual pueden generar los siguientes costos y beneficios:

1. Beneficios para los privados:

- Reducción de cargas administrativas: La implementación de un programa de *compliance* o adecuación de uno ya existente, puede suprimir gastos a las empresas operadoras en la elaboración de documentos de atención en el procedimiento de fiscalización que realiza el OSIPTEL y en los procedimientos administrativos sancionadores y judiciales, así como en la atención de reclamos por contrataciones de servicios no reconocidas.
- Incentivo al cumplimiento a través de las medidas elegidas, fomentando el cumplimiento regulatorio y evitando sanciones.
- Incentivar la realización continua de acciones por parte de las empresas operadoras destinadas a cumplir con la norma objeto de la investigación, a efectos de alcanzar el umbral en el cual no se configura el incumplimiento.

- Generar mayor predictibilidad y seguridad para los abonados – clientes de las empresas operadoras-, lo que genera confianza para que continúen utilizando el servicio contratado.
- Menor exposición al inicio de procedimientos sancionadores por incumplimiento de la obligación de realizar la verificación biométrica a través de la huella dactilar durante las contrataciones del servicio de telefonía móvil.
- Reducción de pago de las eventuales multas que imponga el regulador ante la verificación del incumplimiento.

2. Beneficios para el Estado:

- Eficiencia: menor carga administrativa para el regulador respecto a la fiscalización y a los procedimientos administrativos sancionadores, ya que la propuesta lograría que aminorar los casos de incumplimientos de la obligación.
- Reducción de litigiosidad: al disminuir el incumplimiento objeto de investigación se evita que los abonados presenten reclamos ante detecciones de líneas a su nombre que no fueron consentidas, lo que finalmente fortalece la confianza en la administración pública.
- Cumplimiento efectivo de los objetivos del Estado en materia de telecomunicaciones: procurar que las empresas operadoras cumplan con sus obligaciones, impacta directa y positivamente en el cumplimiento de los objetivos del OSIPTEL.
- Ahorro de recursos: Se evitan procedimientos administrativos sancionadores, liberándose las capacidades estatales para otras infracciones de mayor incidencia y gravedad.

- Mejora de la toma de decisiones: Al ser una propuesta que no se ha utilizado anteriormente, se puede recabar evidencia para identificar los efectos regulatorios.

3. Costos para los privados:

- Adaptación inicial: implementar programas de cumplimiento normativo, con el propósito de aplicar una condición atenuante de responsabilidad, y ajustarse a los lineamientos que elaboren las entidades públicas, puede traer consigo costos operativos y de capacitación. Pese a ello, se debe tener presente que, en la situación actual, las empresas operadoras ya tienen impuesta la obligación de cumplir con la obligación específica de realizar la verificación biométrica a través de la huella dactilar, se advierte que el impacto resultaría nulo.
- Asimismo, en algunos casos no se estaría exigiendo a los privados implementar programas de *compliance*, sino adecuar los ya existentes, lo que implicaría menor impacto.

4. Costos para el Estado:

- Inversión en modificación normativa: Se generarían cambios a la normativa actual, en el RGIS y en la Norma de las Condiciones de Uso, lo que implica tiempo y recursos humanos del propio OSIPTEL para implementar esta propuesta.

Habiendo precisado los beneficios y costos de la propuesta, se presenta el siguiente cuadro con el resumen del balance cualitativo de los mismos:

Tabla N° 15 - Balance de costos y beneficios de la propuesta

Costos y Beneficios	Situación sin cambios	Situación con las medidas elegidas
Costos de aplicación		
- Costos de capacidades analíticas para análisis previo. - Costos de modificación normativa propiamente dicha.	0	+++
Costos de cumplimiento		
- Pago de tasas administrativas.	0	0
- Costos administrativos en las empresas.	0	0
- Costos de obtención/presentación de documentación.	0	0
I. Total variación en costos	Cero	Aumento de costos de aplicación
Beneficios		
- Reducción de cargas administrativas para las empresas operadoras y el regulador	0	+
- Incentivos al cumplimiento para las empresas operadoras	0	+
- Reducción de multas y/o menor exposición a multas	0	+
- Generar mayor predictibilidad y seguridad para los abonados	0	+
- Eficiencia y cumplimiento de los objetivos estatales en materia de telecomunicaciones	0	+
- Ahorro de recursos para el regulador, evitándose	0	+

Costos y Beneficios	Situación sin cambios	Situación con las medidas elegidas
procedimientos administrativos sancionadores, y liberándose las capacidades estatales para otras infracciones de mayor incidencia y gravedad.		
- Reducción de litigiosidad, evitándose que los abonados presenten reclamos ante detecciones de líneas a su nombre que no fueron consentidas, fortaleciéndose la confianza en la administración pública.	0	+
II. Total variación en beneficios	Cero	Incremento de beneficios
III. Balance Costos v. Beneficios (I + II)	Cero (ningún efecto)	Positivo (beneficios para la sociedad es mayor al costo de implementación)

Elaboración propia.

Donde:

0 : Cuando el impacto es nulo.

+: Cuando se produce un incremento o mejora.

Balance Positivo: La presente propuesta genera menores costos, mayores beneficios o que los beneficios superen a los costos.

De lo expresado en el cuadro anterior, es posible advertir que el beneficio es mayor que el costo, por lo que las medidas elegidas optimizan la relación entre eficiencia administrativa y protección de los derechos de los abonados, el cual es el objetivo final del regulador. La implementación de un programa de *compliance* o adecuación de uno ya existente como atenuante de responsabilidad, así como la modificación de la

tipificación del incumplimiento en efectuar la validación biométrica de huella dactilar del solicitante de servicios móviles mejora la reacción de los privados, dado que voluntariamente adecuarían y/o mejorarían sus políticas y controles internos para cumplir con la normativa vigente y hacerse potenciales beneficiarios de este atenuante en caso de presentarse casos que los lleven a procedimientos sancionadores; lo que promueve el establecimiento de un entorno regulatorio más eficaz y menos confrontacional con el regulador.

Es de precisar que las acciones mencionadas acarrearían también que, al incrementarse el cumplimiento normativo de la obligación analizada, este se encontraría en el nuevo umbral propuesto, con lo cual la intervención de la administración ya no sería necesaria.

Finalmente, se concluye que los costos iniciales de implementación se ven claramente superados por los beneficios, en la medida que implica un mayor cumplimiento normativo por parte de las empresas, y protección de los derechos de los abonados y confianza de la sociedad en la regulación.

Capítulo V. Conclusiones y Recomendaciones

5.1. Conclusiones

- Se verificó durante el periodo comprendido desde el 2018 al 2023, que las empresas VIETTEL, AMERICA MOVIL, TELEFONICA Y ENTEL han incumplido con la obligación prevista en el artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, referida a la verificación biométrica a través de la huella dactilar del solicitante del servicio móvil.
- Durante este periodo el OSIPTEL inició veintidós (22) procedimientos administrativos sancionadores, sin embargo, el incumplimiento siguió produciéndose en el tiempo.
- En dichos procedimientos sancionadores se determinó la responsabilidad administrativa de las empresas operadoras antes mencionadas por el

incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso, lo que conllevó a que el OSIPTEL imponga multas ante dichos incumplimientos.

- Del análisis de los veintidós (22) expedientes de procedimientos administrativos sancionadores, se verificó que AMERICA MOVIL es la empresa cuyas sanciones sumaron la cifra más alta, la misma que ascendió a S/ 6,087,095 (Seis millones ochenta y siete mil noventa y cinco con 00/100 soles), mientras que VIETTEL es la empresa cuyas sanciones sumaron la menor cifra, la misma que ascendió a S/ 3,494,320 (Tres millones cuatrocientos noventa y cuatro mil trescientos veinte con 00/100 soles).
- Del análisis de los veintidós (22) expedientes de procedimientos administrativos sancionadores, se identificaron cuatro (04) causas del problema planteado en la presente investigación, los cuales son: (i) la falta de control de las empresas respecto a las contrataciones realizadas por su personal, (ii) las fallas en los sistemas de las empresas operadoras, (iii) la tardía fiscalización, detección y aplicación de sanción por parte del regulador, y (iv) las ventajas económicas de incumplir con la normativa.
- Del análisis de los veintidós (22) expedientes de procedimientos administrativos sancionadores, se identificaron tres (03) consecuencias y efectos del problema, los cuales son: (i) la generación de deudas por servicios que no fueron contratados, (ii) afectación a las personas que no consintieron figurar como usuarios o abonados y cuyas identidades fueron utilizadas para la comisión de delitos, (iii) desconfianza en los servicios que actualmente las empresas ofrecen en el mercado.
- Se determinaron las medidas para corregir la situación evidenciada en los expedientes en mención, eligiéndose las siguientes: (i) Incorporar como un atenuante de responsabilidad en el RGIS los programas de cumplimiento, así como elaborar lineamientos para su implementación, y (ii) Variar el tipo

infractor derivado del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso.

5.2. Recomendaciones

- Incorporar en el RGIS la implementación de programas de cumplimiento como atenuante de responsabilidad y variar el tipo infractor derivado del incumplimiento del artículo 3.2 del Anexo N° 5 de la Norma de las Condiciones de Uso; a efectos de incentivar en las empresas del sector el cumplimiento normativo, puntualmente en lo que respecta a la obligación referida a la verificación biométrica de huella dactilar al solicitante del servicio durante la contratación de servicios móviles.
- Para que las empresas operadoras cuenten con predictibilidad respecto a los requisitos mínimos que se deben de cumplir para la implementación de un programa de cumplimiento, se recomienda establecer lineamientos específicos en los que estos sean detallados.
- Exhortar a la administración a evaluar la imposición de medidas correctivas cuyo objeto se refiera a la implementación de programas de cumplimiento o mejora de los mismos, en caso ya se cuenten con los mismos.
- Sin perjuicio de las medidas recomendadas, consideramos que los hechos recogidos en la investigación obligan a que el OSIPTEL revalúe el enfoque que viene empleando ante el incumplimiento de la obligación referida a la verificación biométrica de huella dactilar al solicitante del servicio durante la contratación de servicios móviles, debido a que las sanciones impuestas no han sido idóneas a efectos de cesar con el incumplimiento mencionado. De tal forma, sería adecuado evaluar el uso de las herramientas contenidas en la pirámide de cumplimiento elaborada en la presente investigación.
- Las empresas operadoras al ser responsables de todo el proceso de contratación de servicios públicos móviles de telecomunicaciones deben implementar

mejoras en sus procesos y protocolos internos a efectos de evitar que se permita la contratación de los servicios mencionados sin la verificación biométrica de huella dactilar del solicitante.

Anexo - Cuadro N° 1 - Listado de expedientes analizados

N° de Expediente	Empresa operadora	Comisión de la infracción	Periodo de la supervisión	Cantidad de líneas supervisadas	Fecha de inicio del PAS	N° de Resolución que impone la sanción	Fecha de resolución que impone la sanción	Tipo de sanción	Calificación de la sanción	Cuánta de la sanción	Cantidad de líneas objeto de la sanción	Cantidad de líneas objeto de la sanción - MODALIDAD PRE PAGO	Cantidad de líneas objeto de la sanción - MODALIDAD POST PAGO	N° de Resolución de Segunda Instancia	Fecha de resolución de Segunda Instancia	Decisión en Segunda Instancia
121-2022-GG-DFIPAS	Vietel Perú S.A.C.	14 de diciembre de 2021	14 de diciembre de 2021	1	02/09/2022	038-2022-GG	08/02/2023	Multa	muy grave	15.0 UIT	1	1	0	127-2023-CD	13/05/2023	Infundado
091-2022-GG-DFIPAS	Telefónica del Perú S.A.A.	20, 22 y 23 de mayo de 2022	20 de mayo de 2022	5	21/08/2022	043-2022-GG	10/02/2023	Multa	leve	50 UIT	5	5	0	146-2023-CD	31/05/2023	Infundado
063-2022-GG-DFIPAS	Telefónica del Perú S.A.A.	14 de diciembre de 2021	14 de diciembre de 2021	1	27/05/2022	008-2022-GG	16/01/2023	Multa	muy grave	15.0 UIT	1	1	0	167-2023-CD	13/06/2023	Infundado
083-2022-GG-DFIPAS	América Móvil Perú S.A.C.	23 de mayo de 2022	20 de mayo de 2022	1	21/07/2022	042-2022-GG	24/03/2024	Multa	leve	50 UIT	1	1	0	168-2023-CD	13/06/2023	Infundado
030-2020-GG-GSFIPAS	Telefónica del Perú S.A.A.	4 de marzo de 2020	04 de marzo de 2020	1	12/03/2020	063-2021-GG	16/02/2021	Multa	muy grave	15.0 UIT	1	1	0	128-2021-CD	21/07/2024	Infundado
028-2021-GG-DFIPAS	América Móvil Perú S.A.C.	18 de septiembre de 2018	18 de septiembre de 2018	14	12/04/2021	323-2021-GG	19/09/2021	Multa	muy grave	15.0 UIT	14	0	14	025-2022-CD	17/02/2022	Infundado
105-2021-GG-DFIPAS	Telefónica del Perú S.A.A.	11 de abril al 07 de mayo de 2021	01 de enero al 30 de junio de 2021	69	16/11/2021	263-2022-GG	10/08/2022	Multa	muy grave	8.7 UIT	69	69	0	088-2023-CD	28/04/2023	Infundado
060-2022-GG-DFIPAS	Vietel Perú S.A.C.	20 y 27 de mayo de 2022	20 al 27 de mayo de 2022	3	21/07/2022	039-2022-GG	08/02/2023	Multa	leve	50 UIT	3	3	0	113-2023-CD	09/05/2023	Infundado
089-2022-GG-DFIPAS	Entel Perú S.A.	26 de mayo de 2022	19 de mayo al 15 de junio de 2022	1	21/07/2022	040-2022-GG	09/02/2023	Multa	leve	7.4 UIT	1	1	0	120-2023-CD	10/05/2023	Infundado
0085-2019-GG-GSFIPAS	América Móvil Perú S.A.C.	22 de julio de 2019	22 al 25 de julio de 2019	33	15/08/2019	150-2020-GG	17/07/2020	Multa	muy grave	15.0 UIT	1	1	0	00189-2020-CD	11/12/2024	Infundado
011-2020-GG-GSFIPAS	Telefónica del Perú S.A.A.	20 de enero de 2020	20 de enero de 2020	5	29/01/2020	198-2020-GG	26/08/2020	Multa	muy grave	15.0 UIT	1	1	0	00003-2021-CD	04/01/2021	Infundado

N° de Expediente	Empresa operadora	Comisión de la infracción	Periodo de la supervisión	Cantidad de líneas supervisadas	Fecha de inicio del PAS	N° de Resolución que impone la sanción	Fecha de resolución que impone la sanción	Tipo de sanción	Calificación de la sanción	Cuánta de la sanción	Cantidad de líneas objeto de la sanción	Cantidad de líneas objeto de la sanción - MODALIDAD PRE PAGO	Cantidad de líneas objeto de la sanción - MODALIDAD POST PAGO	N° de Resolución de Segunda Instancia	Fecha de resolución de Segunda Instancia	Decisión en Segunda Instancia
081-2018-GG-GSFIPAS	Vietel Perú S.A.C.	23 de julio de 2019	22 al 25 de julio de 2019	38	08/08/2019	151-2020-GG	17/07/2020	Multa	muy grave	151 UIT	2	2	0	00149-2020-CD	14/10/2020	Infundado
082-2018-GG-GSFIPAS	Enel Perú S.A.	23 y 24 de julio de 2019	22 al 25 de julio de 2019	21	14/08/2019	152-2020-GG	17/07/2020	Multa	muy grave	151 UIT	3	3	0	00148-2020-CD	12/10/2020	Infundado
086-2018-GG-GSFIPAS	Telefónica del Perú S.A.A.	22 y 23 de julio de 2019	22 al 25 de julio de 2019	31	28/08/2019	153-2020-GG	17/07/2020	Multa	muy grave	151 UIT	3	3	0	00018-2021-CD	01/02/2021	Infundado
133-2022-GG-DHIPAS	Enel Perú S.A.	23 de diciembre de 2019	1 de enero al 31 de diciembre de 2019	3877806	6/10/2022	148-2023-GG	2/08/2023	Multa	muy grave	211.6 UIT	5187	No se hace distinción en el expediente		00218-2023-CD	2/08/2023	Infundado
118-2022-GG-DHIPAS	Vietel Perú S.A.C.	1 de enero al 31 de diciembre de 2019	1 de enero al 31 de diciembre de 2019	5949736	19/10/2022	153-2023-GG	9/05/2023	Multa	muy grave	9.6 UIT	12	No se hace distinción en el expediente		00220-2023-CD	28/07/2023	Infundado
132-2022-GG-DHIPAS	América Móvil Perú S.A.C.	20 de diciembre de 2020	20 de diciembre de 2020	6	4/10/2022	193-2023-GG	8/08/2023	Multa	muy grave	7.9 UIT	6	6	0	00258-2023-CD	13/09/2023	Infundado
153-2022-GG-DHIPAS	América Móvil Perú S.A.C.	1 de enero al 31 de diciembre de 2019	1 de enero al 31 de diciembre de 2019	2444431	2/11/2022	222-2023-GG	28/06/2023	Multa	muy grave	350	21873	No se hace distinción en el expediente		00310-2023-CD	22/11/2023	Infundado
145-2023-GG-DHIPAS	Telefónica del Perú S.A.A.	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	497689	21/09/2023	160-2024-GG	8/05/2024	Multa	muy grave	86.3 UIT	536	No se hace distinción en el expediente		.	.	.
176-2023-GG-DHIPAS	Enel Perú S.A.	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	1046337	28/12/2023	246-2024-GG	10/07/2024	Multa	muy grave	350 UIT	33233	No se hace distinción en el expediente		00048-2024-TA	18/09/2024	Infundado
173-2023-GG-DHIPAS	Vietel Perú S.A.C.	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	2318067	28/12/2023	264-2024-GG	24/07/2024	Multa	muy grave	350 UIT	23952	No se hace distinción en el expediente		00056-2024-TA	27/09/2024	Infundado
166-2023-GG-DHIPAS	América Móvil Perú S.A.C.	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	1 de enero al 16 de septiembre de 2020	3366072	20/12/2023	168-2024-GG	15/05/2024	Multa	muy grave	242.2 UIT	1131	No se hace distinción en el expediente				Fundado en parte

Elaboración propia.

Bibliografía

- Alejos Guzmán, O. (2025). Regulación responsiva y contratación pública. *THEMIS Revista De Derecho*, (87), 63–83. <https://doi.org/10.18800/themis.202501.004>
- Decreto 18 aprueba Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones que indica (9 de febrero de 2014) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1059429> (página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile).
- Decreto Legislativo N.º 1338 Crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana 86 de enero de 2017) <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1471014-4>
- Decreto Legislativo N.º 1596 Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1338, el Decreto Legislativo N° 1215 y el Código Penal, a fin de dictar medidas para combatir el empleo de equipos terminales móviles en la delincuencia (17 de diciembre de 2023) <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2245195-3>
- Decreto Supremo N° 024-2010-MTC Decreto Supremo que aprueba el Procedimiento para que para la subsanación de la información consignada en el Registro de Abonados Pre Pago (27 de mayo de 2010) <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2010/05/27/499174-5.html>
- Decreto Supremo N° 023-2014-MTC Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 024-2010-MTC que aprueba el procedimiento para la subsanación de la información consignada en el Registro de Abonados Pre Pago (7 de diciembre de 2014) <https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/343650-023-2014-mtc>
- García Gonzales A. (2007). La protección de datos personales: derecho fundamental del siglo XXI. Un estudio comparado. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 40, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332007000300003

- Franco Ceratto, K., & Veloz Quezada, J. P. (2022). *Posibles riesgos y problemas del uso de datos biométricos y su relación con los derechos fundamentales*. Complejidades Del Ágora Jurídica, 2(1), 52–77. En:
<https://www.fcjs.uda.cl/ojsfcjs/index.php/caj/article/view/15>

- Hernández A., Fernández Pozo R., Hernández Gómez LA., Torre Toledano D., (2005). Evaluación de la Usabilidad de los Sistemas de Verificación Biométrica
https://www.researchgate.net/publication/265977150_Evaluacion_de_la_Usabilidad_de_los_Sistemas_de_Verificacion_Biometrica

- Ley N.º 26497 Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (28 de junio de 1995) <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/1442511-26497>

- Ley N.º 27332 Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos (13 de julio de 2000)
<https://www.gob.pe/institucion/osinergmin/normas-legales/580601-27332>

- Ley N.º 27336 Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (27 de julio de 2000)
<https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/807568-27336>

- Luyo Castañeda, M. (2021). El impulso de los programas de cumplimiento normativo: entre la promoción y la imposición. *Advocatus*, (041), 223-234.
<https://doi.org/10.26439/advocatus2021.n041.566>

- OSIPTEL (2023). *Glosario de Términos de Telecomunicaciones en el Perú*. En:
[5179162-glosario-de-terminos-de-telecomunicaciones-en-peru.pdf](https://www.gob.pe/5179162-glosario-de-terminos-de-telecomunicaciones-en-peru.pdf) (www.gob.pe)

- Ochoa Mendoza, F. (2018). Fallas Regulatorias: Aprendiendo de los errores. Blog de la Maestría en Regulación de los Servicios Públicos – PUCP
<http://blog.pucp.edu.pe/blog/mregulacionsp/2018/02/08/fallas-regulatorias-aprendiendo-de-los-errores/>

- Ochoa Mendoza, F. (2021). Enfoque responsivo en la fiscalización administrativa - Teoría, marco legal y práctica. Lima, Lima, Perú.
- Ochoa Mendoza, F. (2018). Alternativas a la regulación tradicional: más allá del comando y control. En A. C. Themis, Más allá del Análisis Económico de la Regulación - Mejora Regulatoria y Enfoques Multidisciplinarios (págs. 99 - 136). Lima: Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Quito, Ecuador.
- Ramos Farroñán, E. V., & Valle Palomino, N. (2020). Gestión de imagen corporativa como estrategia de sostenibilidad: camino al cambio empresarial. Universidad y Sociedad, 12(1), 292-298.
- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (27 de abril de 2016) <https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf>
- Resolución N° RESOL-2023-263-APN-ENACOM#JGM aprobó el Reglamento para la Nominatividad y Validación de Identidad de los Usuarios Titulares de los Servicios de Comunicaciones Móviles (15 de marzo de 2023) <https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2023/res263.pdf> (página web del Ente Nacional de Comunicaciones de Argentina).
- Resolución de Consejo Directivo N.º 096-2018-CD/OSIPTel Norma que modifica el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (19 de abril de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/normas-legales/1464628-096-2018-cd-osiptel>
- Resolución de Consejo Directivo N.º 006-2020-CD/OSIPTel Norma que modifica el Texto Único Ordenado del Reglamento de Portabilidad Numérica en el Servicio Público Móvil y el Servicio de Telefonía Fija y el Texto Único Ordenado de las Condiciones de

Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (29 de diciembre de 2020).
<https://www.gob.pe/institucion/osiptel/normas-legales/1464818-006-2020-cd-osiptel>

- Resolución de Consejo Directivo N.º 072-2022-CD/OSIPTTEL Norma que modifica el texto único ordenado de las condiciones de uso de los servicios públicos de telecomunicaciones (9 de abril de 2022)
<https://www.gob.pe/institucion/osiptel/normas-legales/3001612-072-2022-cd-osiptel>
- Resolución de Consejo Directivo N.º 172-2022-CD/OSIPTTEL Resolución que aprueba la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (7 de octubre de 2022) <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/normas-legales/3737275-172-2022-cd-osiptel>
- Resolución de Consejo Directivo N.º 059-2024-CD/OSIPTTEL Resolución que Modificación de la norma de las Condiciones de Uso de los servicios públicos de telecomunicaciones (23 de febrero de 2024) <https://www.osiptel.gob.pe/n-059-2024-cd-osiptel/>
- Resolución Jefatural N.º 000097-2024/JNAC/RENIEC Resolución que aprueba las especificaciones técnicas mínimas para los dispositivos de verificación biométrica que son empleados para la validación de identidad de los usuarios y del vendedor o persona natural que intervenga directamente en la contratación de servicios públicos de telecomunicaciones (6 de junio de 2024)
<https://www.gob.pe/institucion/reniec/normas-legales/5645560-000097-2024-jnac-reniec>
- Romero Cerdán, TA. (2019). La autenticación y verificación de la identidad a través de información biométrica como paradigma del tratamiento de datos personales en México. *Revista del posgrado en derecho de la UNAM*, p.74
<https://revistaderecho.posgrado.unam.mx/index.php/rpd/article/view/85/76>
- Simón Zorita, D (2003). Reconocimiento Automático mediante Patrones Biométricos de Huella Dactilar. [Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. Archivo Digital UPM. <https://oa.upm.es/79/>

- Zúñiga Díaz, G., & Vilca Ravelo, L. E. (2020). La implementación de un programa de cumplimiento efectivo como eximente o atenuante de responsabilidad por infracciones administrativas. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 397-412. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22428>