

## Informe especial

# DEL CASTIGO AL CUMPLIMIENTO: POR QUÉ EL PERÚ NECESITA DE LA REGULACIÓN RESPONSIVA



**MULTA**  
SANCIÓN ADMINISTRATIVA

INCUMPLIMIENTO  
REGULACIÓN

**COMERO FERNÁNDEZ**  
del Interior

209325-1

proyecto  
Ley

Memorandum N° 099-2023-JUS  
Dirección General de Transparencia  
y Protección de Datos

RESOLUCIÓN MINISTERIAL  
N° 1232-2023-RE

CUMPLIMIENTO

REGULACIÓN

TRANSPARENCIA

DESARROLLO

# Informe especial

## Del castigo al cumplimiento: por qué el Perú necesita de la regulación responsiva



POR:  
RAFAELA OJEDA  
**COORDINADORA DEL  
ÁREA LEGAL - AFIN**

En la última década, los organismos reguladores en el Perú han adoptado una lógica de fiscalización predominantemente reactiva y punitiva. Por ejemplo, según los registros de sanciones de OSIPTEL, entre el 2022 y el 2024, el número de expedientes iniciados en procedimientos administrativos sancionadores creció en un 217%, mientras que al 2025, estos se incrementaron en 152%.

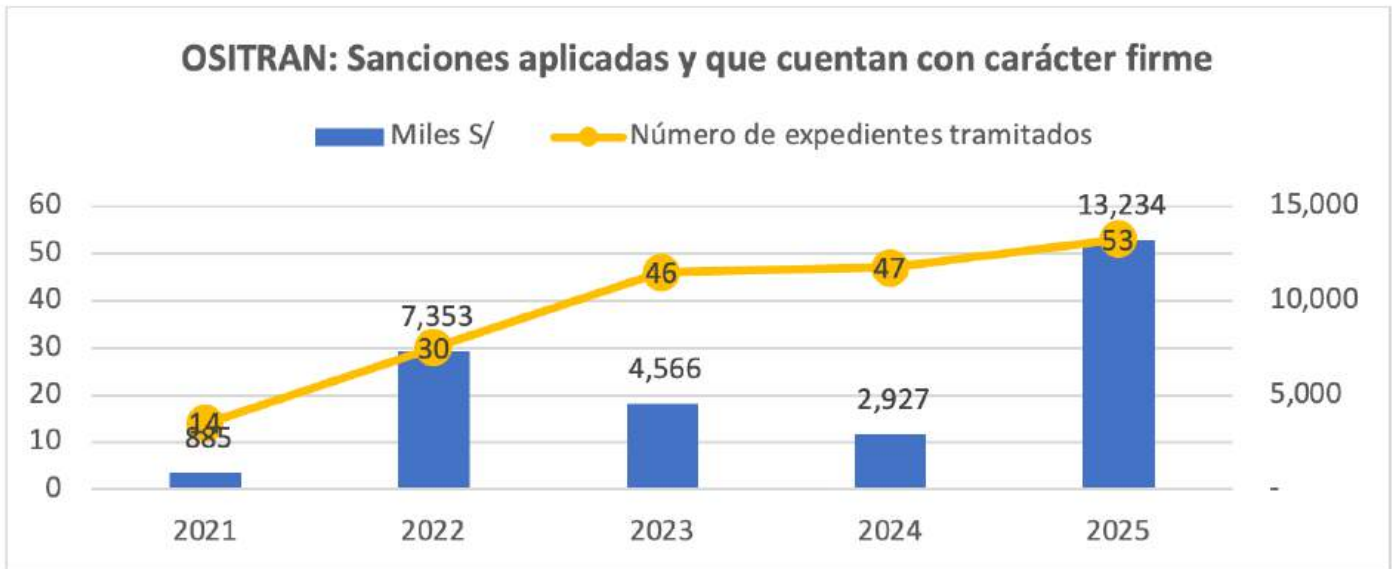


Fuente: OSIPTEL  
Elaboración: AFIN

Área del gráfico



Por su parte, los datos de OSITRAN evidencian el mismo fenómeno: entre 2021 y 2025, los expedientes sancionadores con carácter firme pasaron de 14 a 53, un incremento del 378%, mientras que el monto de las sanciones impuestas se multiplicó casi 15 veces en cuatro años (OSITRAN, 2026). Este incremento no necesariamente refleja un deterioro equivalente en el estándar de prestación del servicio. Más bien, apunta a una expansión de la actividad fiscalizadora hacia infracciones de bajo impacto o naturaleza formal, con sanciones que no necesariamente guardan relación con el riesgo real generado.



Fuente: OSITRAN

Elaboración: AFIN

Este incremento de la “facturación por sanciones” no es un indicador de éxito regulatorio. Por el contrario, es el síntoma de un sistema que ha fallado en su objetivo principal: asegurar el cumplimiento de la ley de manera eficiente. Si entendemos que las normas operan como precios que condicionan la conducta de los sujetos regulados, cuando el regulador abandona su rol de orientador y asume exclusivamente el de inquisidor, el regulado deja de ser un socio estratégico y se convierte en un litigante. Las consecuencias no son abstractas: la desproporcionalidad en las multas no corrige conductas; las desplaza hacia el litigio (Bullard, 2006).



# Cambiar el paradigma la Regulación Responsiva

La solución técnica a este estancamiento punitivo es la Regulación Responsiva. Este modelo parte de la premisa empírica que los regulados no son una masa homogénea de infractores potenciales. Algunos incumplen por desconocimiento; otros, por error operativo; otros, por negligencia; y una minoría, por mala fe deliberada. Tratar a todos de la misma manera, con sanciones como respuesta automática, genera resultados contraproducentes (Ayres & Braithwaite, 1992).

El núcleo operativo de la regulación responsable es la pirámide de cumplimiento:

## Primer nivel:

Persuasión, educación, asistencia técnica, o diálogo sobre los medios de cumplimiento.

## Segundo nivel:

Si la falla persiste, el regulador emite una advertencia formal que establece un plazo de corrección sin imponer consecuencia económica inmediata.

## Tercer nivel:

Cuando el incumplimiento es reiterado o refleja negligencia, ingresan las sanciones administrativas, pero calibradas en función del daño real causado y el historial del operador.

## Cuarto nivel en adelante:

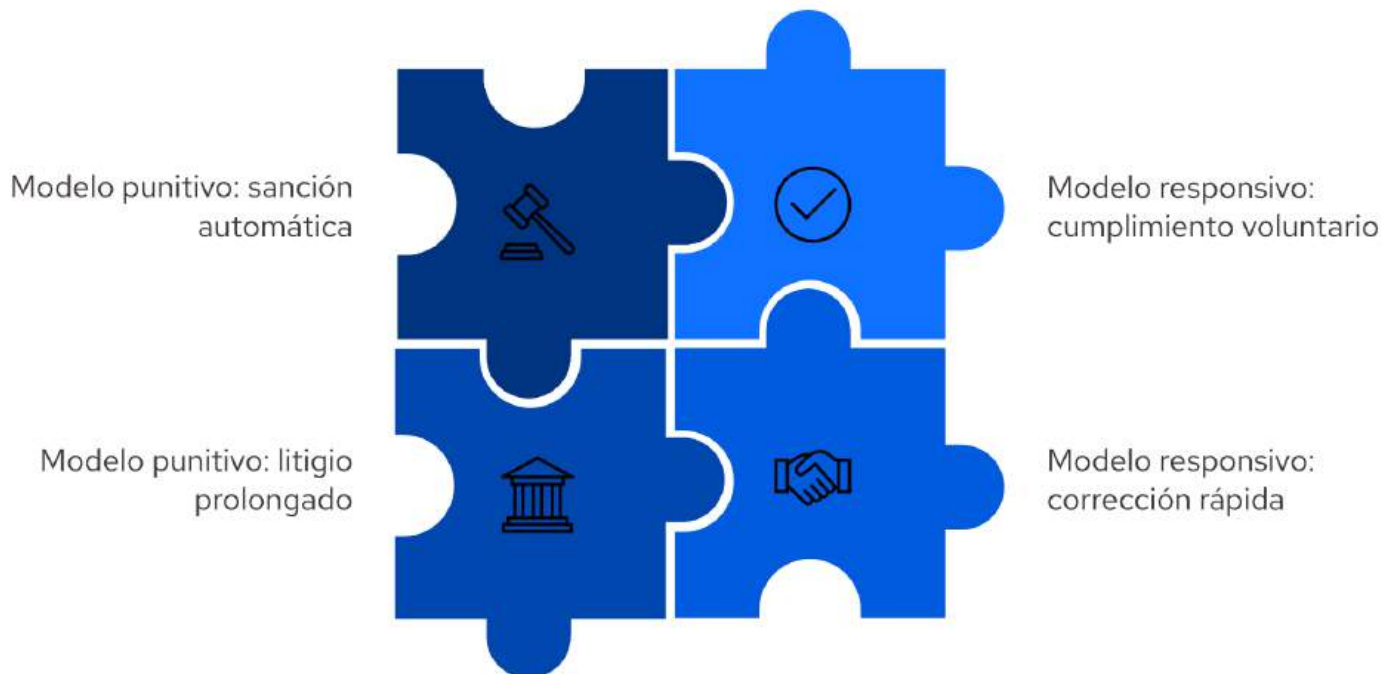
La cúspide, reservada para los actores que actúan con mala fe, se ubican las consecuencias más severas: sanciones penales, inhabilitaciones o revocaciones.

*La mayor virtud del modelo es que la disponibilidad de herramientas severas hace que, en la práctica, la mayor parte de la regulación pueda mantenerse en el plano cooperativo de la base. Un regulador con capacidad de escalar rara vez necesita hacerlo, mientras que un regulador que solo sanciona pierde credibilidad y eficacia (Braithwaite, 2011).*

Aplicando la regulación responsable de manera pertinente al contexto peruano, se identifica con claridad el nudo crítico: las entidades tienden a invertir la pirámide. El proceso administrativo sancionador suele ser la primera - y muchas veces única - respuesta ante cualquier incumplimiento, independientemente de su naturaleza, magnitud o contexto (Ochoa, 2016). El resultado es que el regulador aplica el instrumento más costoso y más litigioso de su arsenal, cuando podría bastar una conversación técnica o un requerimiento de subsanación (Alejos, 2025).

Más aún, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019) ha

advertido que el uso de indicadores como el número de infracciones detectadas y sancionadas genera incentivos perversos para los organismos reguladores, porque pueden generar un incentivo estructural para mantener niveles de incumplimiento elevados: más infractores implica más expedientes, más resoluciones, y más multas. En cambio, recomienda que el desempeño regulatorio se mida en términos de mejora del bienestar social y reducción efectiva de los riesgos (OCDE, 2019). **Así, un organismo regulador exitoso no es necesariamente el que más sanciona, sino el que menos necesita sancionar porque ha creado las condiciones para que el cumplimiento sea voluntario y regular.**





# Beneficios de la Regulación Responsiva

Los beneficios de la Regulación Responsiva son cuantificables y directos:

## Reducción de la carga administrativa

Menos expedientes sancionadores implican menos recursos del Estado destinados a tramitación, resolución y defensa en vía impugnatoria.

## Mejora de los estándares de servicio

Un operador que subsana el error con el apoyo técnico del regulador produce mejoras duraderas; a diferencia de aquel que destina su presupuesto a defensas legales para obtener la anulación de la multa.

## Preservación del atractivo de las inversiones en el Perú

Los inversionistas internacionales que evalúan proyectos de infraestructura en el país monitorean el comportamiento de los organismos reguladores; la previsibilidad, la proporcionalidad y la buena fe son variables que inciden directamente en su decisión de invertir y en el costo del financiamiento.

Para implementar este enfoque, los organismos reguladores deben adoptar medidas concretas y aplicar criterios efectivos de gradualidad que ponderen la intencionalidad del infractor, su historial de cumplimiento y la naturaleza del mercado (OCDE, 2019). Resulta necesario que los organismos reguladores den el paso necesario hacia la regulación verdaderamente responsable.



## Conclusión

El Derecho Administrativo Sancionador no nació para ser convertirse en un mecanismo de presión económica, sino para garantizar que la administración pública cumpla sus fines de manera eficaz y proporcional. Interiorizar los principios de la regulación responsiva es un acto de responsabilidad institucional y de rigor técnico. Un sistema saturado de multas y litigios es lento, costoso e ineficiente para el desarrollo de la infraestructura que el país requiere con urgencia. La OCDE lo ha dicho con claridad; Ayres y Braithwaite lo demostraron hace más de tres décadas; y la evidencia peruana lo confirma con sus propias cifras.

*Es momento de reducir el uso automático del martillo sancionador y optar por el diálogo técnico. No por generosidad hacia el sector privado, sino porque esa es la manera más eficaz y responsable de regular.*

## Bibliografía

Alejos, O. (2025). Regulación responsiva y contratación pública. *Themis: Revista de Derecho*, (85), 71-82.

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford University Press.

Baldwin, R., & Black, J. (2007). *Really Responsive Regulation*. LSE Law, Society and Economy Working Papers 15/2007.

Braithwaite, J. (2011). The Essence of Responsive Regulation. *UBC Law Review*, 44(3), 475-520.

Bullard, A. (2006). *Derecho y economía: El análisis económico de las instituciones legales* (2.ª ed.). Palestra Editores.

Bullard, A. (2018). *Análisis económico del derecho* (Colección Lo Esencial del Derecho, N.º 35). Fondo Editorial PUCP.

Ochoa, F. (2016). ¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera «responsiva» la regulación en el Perú. *Derecho PUCP*, (77), 173-201.

OCDE (2019). *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. OECD Publishing.

OSIPTEL (2025). *Reporte de Sanciones impuestas por la Gerencia General 2014-2025*.

OSITRAN. (2026). *Sanciones aplicadas y que cuentan con carácter firme* [Base de datos]. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. Data compilada por AFIN.