



INFORME ESPECIAL

**LINEAMIENTOS RESOLUTIVOS
DE OSIPTEL: AVANCES ÚTILES,
PERO INSUFICIENTES PARA UNA
REGULACIÓN MÁS EFICIENTE**

Lineamientos resolutivos de OSIPTEL: avances útiles, pero insuficientes para una regulación más eficiente



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

Entre 2018 y 2024, el monto total de multas impuestas por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) a las empresas operadoras del sector creció más de diez veces (AFIN, 2026). Esta cifra, presentada a veces como evidencia de una supervisión más eficaz, revela, en realidad, lo contrario: una entidad que utiliza la lógica punitiva reactiva en lugar de una estrategia de cumplimiento eficiente y proactiva.

Los sistemas punitivos generan dinámicas adversariales entre actores que deberían colaborar para mejorar la prestación de los servicios públicos. En este esquema, las empresas dejan de percibir al ente regulador como un aliado técnico y pasan a verlo como un adversario procesal. Ayres y Braithwaite advierten que la regulación basada en el castigo puede producir una subcultura empresarial de resistencia,

en la que los administrados aprenden a explotar vacíos legales en lugar de corregir sus conductas (Ayres & Braithwaite, 1992).

La regulación responsiva parte de una premisa distinta: las empresas no son entidades uniformemente proclives al incumplimiento. Algunas cumplen por convicción normativa; otras, por cálculo económico; y solo una minoría requiere una amenaza punitiva efectiva para corregir su conducta (Ayres & Braithwaite, 1992). En este marco, la regulación responsiva propone una pirámide de intervención regulatoria que transita desde la persuasión, el diálogo y los programas de cumplimiento voluntario, hacia las advertencias formales y, finalmente, la sanción (Ayres & Braithwaite, 1992). La clave es que la sanción existe y debe existir, pero como herramienta de último recurso, no como primera respuesta.

La propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en sus directrices sobre inspección y cumplimiento regulatorio, recoge este enfoque y recomienda que los reguladores se orienten al cumplimiento, y no a la maximización de sanciones, y, además, cuenten con estrategias diferenciadas según el perfil de cada administrado (OCDE, 2014). Más aún, en 2019, la OCDE recomendó directamente al OSIPTEL implementar mejoras para transitar hacia un modelo de fiscalización basado en riesgos. A pesar de ese informe y del de 2023, el OSIPTEL continúa operando bajo un modelo predominantemente reactivo.

La OCDE fue enfática al recomendar:



Estrategia basada en riesgo

“Adoptar una estrategia basada en el riesgo para la supervisión y fiscalización y revisar los métodos para optimizar el procedimiento de sanciones a fin de lograr cambios de comportamiento de manera más rápida y eficiente, para beneficio de los consumidores”.



Transparencia y rendición de cuentas

“Evaluar la validez y los mecanismos de rendición de cuentas de las decisiones de fijar el nivel de sanciones, así como de las impugnaciones en primera instancia administrativa, en pro de la transparencia y estabilidad del procedimiento”.



En este contexto, se han publicado los Lineamientos Resolutivos en Materia Administrativa Sancionadora del Tribunal de Apelaciones del OSIPTEL. Estos sistematizan criterios jurídicos relevantes en los Procesos Administrativos Sancionadores (PAS), y representan un avance en términos de seguridad jurídica para los administrados.

1

Inaplicación de la interrupción del plazo de caducidad

El regulador no puede interrumpir el plazo de caducidad y reiniciarlo mediante variaciones de la imputación o correcciones posteriores.

2

Caducidad y nulidad parcial

La nulidad parcial de una resolución sobre el cálculo de la multa no reactiva el plazo de caducidad del procedimiento porque la responsabilidad ya fue determinada. En consecuencia, la nueva resolución no está sujeta al plazo de caducidad del procedimiento.

3

Aplicación de la retroactividad benigna

Cuando se favorezca al administrado, su aplicación se requerirá de un doble análisis sobre (i) el ámbito de aplicación, carácter y alcance de la norma, y (ii) circunstancias como la derogación del tipo infractor, la derogación o reducción de la sanción establecida, y/o la disminución del plazo de prescripción de la infracción.

4

Conservación del acto administrativo

Se procederá a la conservación del acto administrativo si el vicio en el cual incurrió la entidad no es trascendente; es decir, si no altera el sentido de la decisión, ni afecta el debido procedimiento ni el derecho de defensa del administrado.

5

Suspensión por proceso judicial

Para suspender el PAS se requiere que exista identidad de sujetos, hechos y fundamentos, y una orden judicial expresa para ello.

6**Cómputo para medidas correctivas**

El plazo de cumplimiento inicia desde que la resolución quedó firme o desde la notificación de la resolución de apelación.

7**Exclusión del factor de perpetuidad**

No corresponde aplicar el criterio de perpetuidad si la conducta infractora había cesado al momento del cálculo de la multa.

8**Parámetros FACM y FACOM**

Su uso para incumplimientos de medidas cautelares y correctivas exige una motivación estricta bajo el principio de razonabilidad en cada caso.

Sin embargo, estos lineamientos solo intervienen cuando la litigiosidad ya ha sido generada, cuando las partes ya han destinado recursos a discutir la aplicación de una sanción. Además, carecen de fuerza vinculante formal y nada impide que los órganos instructores y sancionadores continúen aplicando criterios predominantemente punitivos en primera instancia.

Más aún, varios de estos lineamientos se limitan a replicar el contenido de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Esta técnica regulatoria resulta insuficiente para generar certeza. Sin fuerza vinculante, los lineamientos no corrigen la arbitrariedad que puede presentarse en la primera instancia administrativa. La certidumbre e institucionalidad que el sector requiere no se alcanzan con instrumentos de soft law que se limitan a parafrasear la ley, sino con una reforma que estandarice el ejercicio de la potestad sancionadora.

Por otro lado, la OCDE (2014) ya ha explicado que una estrategia de cumplimiento regulatorio eficaz exige que los órganos de supervisión cuenten con programas de orientación, herramientas de cumplimiento voluntario y una cultura institucional orientada a la prevención, no a la sanción como fin en sí mismo. Precisamente, la regulación responsiva señala que el cambio debe producirse en los fiscalizadores de primera línea, en los protocolos de supervisión y en la forma en que el OSIPTEL se relaciona con los operadores, no en la etapa de impugnación de la sanción ya impuesta. Mientras se privilegie el expediente sancionador sobre el diálogo técnico, el resultado será el mismo: más multas, más litigios y menos cumplimiento efectivo.



Conclusión

Saludamos la publicación de estos lineamientos; sin embargo, no bastan para cambiar la política regulatoria del OSIPTEL ni para cumplir con las recomendaciones de la OCDE. Lo que se requiere es su adopción inmediata y un marco normativo vinculante que garantice la predictibilidad.

Referencias

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional [AFIN]. (2026). Del castigo al cumplimiento: por qué el Perú necesita de la regulación responsiva. Informe Especial.

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive Regulation*. Oxford University Press. El modelo propone una pirámide de cumplimiento donde la sanción es el vértice y no la base de la actuación administrativa.

OCDE. (2014). *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. OCDE Publishing.

OCDE. (2019). *Impulsando el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú*. OCDE Publishing.

OCDE. (2023). *Informe sobre avances del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú: Impulsando el desempeño*. OCDE Publishing.