

DOCUMENTO SOPORTE PARA LA CONSULTA TEMPRANA:
MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO GENERAL DE FISCALIZACIÓN

1. OBJETIVO

El presente documento tiene como objeto analizar determinados problemas identificados por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, Osiptel) respecto a la aplicación del Reglamento General de Fiscalización, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 090-2015-CD/OSIPTEL y modificatoria (en adelante, Reglamento de Fiscalización); a fin de brindar y recibir información de los agentes interesados, que permitan evaluar una modificación del citado reglamento.

2. ANTECEDENTES

Conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos, Ley N° 27332, modificada por las Leyes N° 27631 y N° 28337, el Osiptel ejerce, entre otras, la función supervisora. Además, de acuerdo al artículo 22 del Reglamento General del Osiptel, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM (en adelante, Reglamento General), el Osiptel, para el cumplimiento de sus objetivos, cuenta con la función supervisora, la cual permite verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las empresas operadoras y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia; así, a través de la misma, se puede comprobar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Osiptel o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de dichas entidades supervisadas.

Por su parte, según lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Osiptel, la Dirección de Fiscalización e Instrucción (en adelante DFI), es el órgano de línea responsable de promover, prevenir y supervisar el cumplimiento de las obligaciones técnicas, legales y contractuales, por parte de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, así como de quienes realizan actividades sujetas a la competencia del Osiptel, a nivel nacional. Asimismo, de acuerdo a lo indicado en la Ley N° 27336, Ley de desarrollo de las funciones y facultades del Osiptel, las acciones de fiscalización que lleve a cabo el Organismo Regulador, se rigen por los principios de transparencia, costo-eficiencia, veracidad y discrecionalidad.

Bajo dicho marco normativo, se estableció el Reglamento de Fiscalización¹, el cual contiene las reglas que rigen el ejercicio de la función supervisora por parte del Osiptel, con el objeto de asegurar que las entidades supervisadas cumplan con las obligaciones legales, contractuales o técnicas aplicables a los servicios públicos de telecomunicaciones, así como con los mandatos o resoluciones de instancia competente del Organismo Regulador.

Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 090-2015-CD-OSIPTEL se aprobó el Reglamento General de Supervisión, cuya denominación fue sustituida por Reglamento General de Fiscalización aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 259-2021-CD/OSIPTEL, publicada el 07 enero 2022.

Las reglas establecidas en dicho reglamento comprenden dos acciones principales: monitoreo y fiscalización. El monitoreo se realiza con el objetivo de conocer el desempeño de las entidades supervisadas. Una vez concluido este proceso, se emiten comunicaciones preventivas dirigidas a dichas entidades, con el fin de que puedan corregir oportunamente los problemas detectados.

Por otro lado, la fiscalización tiene como finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas. Este procedimiento puede iniciarse de oficio o a solicitud de parte, con o sin indicios de la comisión de una infracción. La DFI es la encargada de definir los criterios de muestreo que se aplicarán durante este proceso.

Asimismo, el referido reglamento reconoce principios relevantes para la actuación fiscalizadora, tales como transparencia, costo-eficiencia, veracidad, discrecionalidad y prevención. Este último principio resulta particularmente importante, pues dispone que el accionar del Osiptel no debe enfocarse exclusivamente en mecanismos correctivos o punitivos, sino también en prevenir la comisión de acciones u omisiones constitutivas de infracciones.

Cabe señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 000102-2025-CD/OSIPTEL² ya introdujo incentivos de *enforcement* progresivo en el Reglamento General de Infracciones y Sanciones (RGIS), reconociendo el valor de la corrección de conductas como elemento relevante del procedimiento sancionador, por lo que una eventual actualización del Reglamento de Fiscalización debe ser coherente con esa orientación y profundizarla en el ámbito de la función supervisora.

3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Desde su aprobación, el Reglamento de Fiscalización ha regido por más de diez (10) años, en un contexto en el cual el mercado enfrenta más exigencias y responsabilidades, relacionadas a: mayores volúmenes de información, servicios digitalizados, riesgos de fraude, problemas de identidad, exigencias de calidad, interrupciones, devoluciones, obligaciones sobre el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (en adelante, Renteseq), atención de usuarios y nuevas formas de comercialización.

Considerando el presente contexto, resulta necesario evaluar la aplicación de un enfoque sobre la cual se pueda basar las acciones de fiscalización, permitiendo reordenar o priorizar la fiscalización conforme a determinados criterios, a fin de garantizar una supervisión eficiente.

Cabe señalar que la fiscalización tradicional, basada principalmente en requerimientos posteriores de información, puede resultar insuficiente en el actual contexto de rápida evolución tecnológica y cambios estructurales, contexto donde se requiere una supervisión más preventiva, oportuna y orientada al cumplimiento efectivo de las disposiciones regulatorias, especialmente por la mayor presión y exigencia desde los consumidores dada la alta relevancia de los servicios de telecomunicaciones.

² Norma que modifica el Reglamento General de Infracciones y Sanciones, publicada el 2 de octubre de 2025 en el diario oficial El Peruano.

En ese sentido, la fiscalización vigente no solo podría medirse principalmente por la cantidad de sanciones impuestas, sino por su capacidad para prevenir incumplimientos, corregir conductas, reducir riesgos, proteger usuarios y mejorar el cumplimiento efectivo de las obligaciones regulatorias.

Por otra parte, en el informe N° 000295-2025-DPRC/OSIPTEL del año 2025³, la Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia (DPRC) identificó casuística relevante relacionada con las dificultades para gestionar las asimetrías de información en las labores de fiscalización, así como oportunidades de mejora en la aplicación de los mecanismos probatorios aplicables a las supervisiones, los cuales podrían ser considerados en la evaluación de modificaciones al vigente Reglamento de Fiscalización.

Así, ante un contexto dinámico en el que surgen nuevas obligaciones regulatorias acordes con las necesidades actuales del mercado, se evalúa la problemática identificada de cara a una eventual modificación o actualización del Reglamento de Fiscalización. Al respecto, a continuación, se abordan en detalle determinados aspectos a tomarse en cuenta para una eventual modificación.

3.1. Sobre la implementación de un enfoque optimizador de las actividades de fiscalización basada en un enfoque de riesgos

Las actividades de fiscalización se enfrentan a nuevos desafíos debido al aumento de obligaciones normativas que deben ser abordadas de manera integral, y que han venido siendo implementadas acorde a las necesidades actuales del mercado. Para superar este reto, las entidades supervisoras se ven obligadas a modernizar sus procesos adoptando estrategias basadas en la gestión de riesgos.

La fiscalización basada en riesgos es un enfoque de asignación de recursos regulatorios que dirige la atención inspectora hacia los regulados, conductas y obligaciones de mayor evidencia histórica y/o probabilidad de incumplimiento, muchas veces también asociadas a las mayores quejas y consultas realizadas por los usuarios, o de un mayor impacto negativo potencial. Baldwin, Hutter y Rothstein (2001), en un estudio sobre regulación y gestión de riesgos elaborado para la Consulta Pública del Bristol Royal Infirmary Inquiry del gobierno del Reino Unido, sistematizaron la variedad de métodos disponibles para el control de riesgos regulatorios:

“Puede utilizarse una variedad de métodos regulatorios generales para controlar los riesgos, incluyendo: mando y control; autorregulación; incentivos; franquicias; contratación o licencias; divulgación; acciones estatales; responsabilidad civil; mecanismos de seguro.” (Baldwin et al., 2001, p. 2)

Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) formalizó el enfoque de fiscalización basada en riesgos en sus Principios de Buenas Prácticas para el Enforcement e Inspecciones (OCDE, 2014) y en el OCDE

³ Informe denominado *Revisión del Reglamento General de Fiscalización: Casuística asociada y recomendaciones*.

Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit (OCDE, 2018). Ambos documentos recomiendan que las agencias reguladoras desarrollen metodologías objetivas de priorización basadas en: probabilidad de incumplimiento, impacto potencial en los usuarios, historial de cumplimiento del regulado, capacidad institucional para la corrección, y criticidad del servicio afectado. El Toolkit de 2018 —a diferencia de los Principios de 2014, que son más conceptuales— ofrece una herramienta de autoevaluación práctica para que los reguladores calibren su grado de implementación de estos principios.

En mayor detalle, la OCDE sostiene que los organismos fiscalizadores deben priorizar sus actividades en función de la probabilidad y magnitud de los daños potenciales, en lugar de distribuir los esfuerzos de supervisión de manera uniforme. También señala que la fiscalización basada en riesgos permite maximizar el impacto de la supervisión, mejorar los resultados regulatorios y reducir cargas innecesarias para los administrados. En ese sentido, recomienda emplear evaluaciones estratégicas de riesgo, selección de inspecciones basada en riesgo y respuestas de cumplimiento proporcionales al nivel de riesgo identificado⁴.

Por su parte, el Banco Mundial considera que la fiscalización basada en riesgos mejora su eficiencia y permite una mejor asignación de recursos públicos, en especial en escenarios de mayor escasez de recursos en términos relativos dados los diversos indicadores de escala del mercado (número de servicios, número de empresas, áreas cubiertas, etc.). Este organismo sostiene que la incorporación de herramientas de evaluación de riesgos y la planificación de inspecciones basada en evidencia contribuyen a reducir costos administrativos, aumentar la transparencia y fortalecer la efectividad institucional⁵.

Asimismo, dicha entidad enfatiza que una condición fundamental para implementar este enfoque es contar con mecanismos sistemáticos de recopilación y análisis de datos que permitan identificar riesgos, clasificarlos y monitorear su evolución. En consecuencia, las actuaciones de supervisión deben sustentarse en indicadores objetivos, metodologías transparentes y sistemas de información que permitan asignar prioridades de manera técnica y verificable. Este enfoque busca reducir la discrecionalidad y fortalecer la predictibilidad de la actuación regulatoria⁶.

Desde la perspectiva del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la supervisión y fiscalización basada en riesgos constituye una herramienta fundamental para fortalecer la eficiencia y efectividad de las instituciones públicas, especialmente en contextos donde los recursos de fiscalización son limitados. El BID sostiene que las entidades reguladoras deben orientar sus esfuerzos hacia aquellas actividades, operadores o situaciones con mayor probabilidad de generar impactos negativos sobre los objetivos de política pública, utilizando metodologías sistemáticas de identificación, evaluación y priorización de riesgos.

Este enfoque permite optimizar la asignación de recursos, reducir costos de supervisión, mejorar el cumplimiento regulatorio y generar intervenciones más

⁴ OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*.

⁵ World Bank (2022), *Developing a Risk-Based Approach to Financial Consumer Protection Supervision*.

⁶ World Bank (2022), *Approaches to Integrated Inspections Reforms*.

proporcionales y focalizadas, contribuyendo a una administración pública más moderna, transparente y basada en evidencia. De otro lado, dicha entidad resalta la importancia de contar con sistemas de información, indicadores de riesgo y mecanismos de seguimiento que permitan ajustar continuamente las estrategias de fiscalización en función de la evolución de los riesgos observados⁷.

En síntesis, los organismos internacionales consideran que la proporcionalidad es un principio central de la fiscalización basada en riesgos. Dichas organizaciones internacionales sostienen que las acciones de fiscalización deben ser consistentes con el nivel de riesgo detectado. Esto implica que los agentes con menor potencial de afectar bienes jurídicos protegidos deberían recibir una carga de supervisión menor, mientras que aquellos con mayor impacto potencial deben ser objeto de controles más frecuentes o rigurosos. De esta manera, la fiscalización basada en riesgos no solo mejora la eficiencia de la administración pública, sino que también fortalece los principios de razonabilidad, proporcionalidad y buena regulación⁸.

Ahora bien, en el Reglamento de Fiscalización no se reconoce de forma expresa que la planificación de la fiscalización se realiza bajo un determinado enfoque o, en particular, que se encuentre en función de criterios objetivos de riesgo, tales como: probabilidad de incumplimiento, impacto sobre usuarios, cantidad potencial de afectados, criticidad del servicio, reincidencia, historial de cumplimiento, nivel de cooperación, reclamos, interrupciones, indicadores de calidad, denuncias, información de otras entidades y riesgos de seguridad. Esta estructura es coherente con los principios identificados por Baldwin et al. (2001) y con las recomendaciones de la OCDE (2014, 2018).

Actualmente, para la práctica fiscalizadora, la DFI ha venido implementando su Plan Anual de Fiscalización, el cual es de alcance nacional y se elabora con el objetivo de realizar acciones programadas en el marco de la función supervisora del Osiptel. Este plan considera la programación de las actividades de fiscalización a ejecutarse durante el año, cuyas labores de fiscalización clasifica de manera general a las obligaciones normativas en: i) normativa sobre los derechos de usuarios y condiciones de uso de los servicios públicos móviles, ii) normativa sobre calidad del servicio; y, iii) normativa aplicable al Renteseq.

La publicación de esta agenda de fiscalización anual representó un primer paso en la mejora del proceso de fiscalización del Osiptel, dado que:

- Buscaba más transparencia y predictibilidad.
- Mejorar la capacidad de gestión de las empresas sobre los reportes de información que debían presentar durante el año.

No obstante lo avanzado, el problema radica en que, para planificar las actividades de fiscalización a ejecutarse en el año, la DFI, considerando sus recursos disponibles de personal y presupuesto, establece criterios generales para la priorización de actividades de fiscalización, pero sin seguir una metodología definida. Por ejemplo, para el año 2026, se siguieron los siguientes criterios:

⁷ BID. *Modernización del Estado y gestión basada en riesgos en la administración pública*.

⁸ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*.

- i) Impacto por la posible afectación del bien jurídico, considerándose de impacto alto aquellos casos de afectación relacionados a los derechos de los usuarios en el marco de las contrataciones y de las obligaciones de verificación de la identidad, donde el cliente ha sido afectado por acciones delictivas (robos, fraudes, suplantación de identidad, entre otros).
- ii) Nuevas obligaciones normativas exigibles a partir del año 2025, que fueron aprobadas en el año 2024, las cuales se derivan de cambios normativos o nuevas obligaciones impuestas para que puedan estar sujetas a fiscalización.
- iii) Cumplimiento de órdenes emitidas en medidas cautelares y en las medidas correctivas impuestas.
- iv) Recurrencia de los incumplimientos detectados en las obligaciones normativas.
- v) Resultados de las obligaciones normativas fiscalizadas el año anterior, a fin de verificar si los incumplimientos identificados en dicho año han sido corregidos.
- vi) Información recibida por otras unidades orgánicas u entidades externas que alerten posibles incumplimientos de obligaciones normativas.

Estos criterios de priorización se analizan de manera cualitativa, más no provienen de una metodología basada en riesgos que permita priorizar la fiscalización de las obligaciones normativas acorde a criterios probabilísticos, donde se considere la probabilidad de ocurrencia y el impacto de la conducta infractora en el usuario, ello tomando en cuenta la cantidad de normas vigentes, las obligaciones normativas y cantidad de empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones a fiscalizar, así como del volumen de información que se necesita revisar para efectos de verificar el cumplimiento de la obligación normativa.

Cabe señalar que la OCDE, en su Informe sobre avances del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones de Perú, del año 2023, advirtió que el ente regulador no utiliza una planificación sistemática de las actividades de fiscalización basada en riesgos que implique una ponderación objetiva de factores de riesgos, y recomienda seguir su guía de inspección⁹.

Como referentes internacionales sobre la adopción de una fiscalización basada en riesgos se tiene a la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel) de Brasil, la cual formalizó en el año 2021 —mediante la Resolução N° 746, de 22 de junio de 2021— el modelo de 'Fiscalización Regulatoria Orientada a Resultado', que introduce metodologías de priorización basadas en impacto, probabilidad de incumplimiento y capacidad de corrección. El artículo 43.IV de esa resolución contempla los 'Planos de Conformidade' (compromisos de mejora). Por su parte, la Oficina de Comunicaciones (Ofcom) del Reino Unido, en sus Regulatory Enforcement Guidelines —de diciembre de 2022, actualizadas en enero de 2025—, también aplica una metodología de priorización basada en riesgo, proporcionalidad e impacto sobre usuarios.

⁹ Al respecto, ver en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/08/oecd-regulatory-enforcement-and-inspections-toolkit_g1g931ce/9789264303959-en.pdf.

Adicionalmente, a diferencia de las obligaciones normativas relativas a calidad de los servicios de telecomunicaciones que cuentan con procedimientos de fiscalización y medición de los indicadores de calidad¹⁰, las obligaciones normativas relacionadas a usuarios no cuentan con indicadores que permitan verificar el cumplimiento de dichas obligaciones, ni tampoco con técnicas de muestreo para los casos en donde amerite evaluar grandes volúmenes de información, aspecto que, de tenerlo, podría optimizar las labores de fiscalización y muestreo para verificar el cumplimiento de las referidas obligaciones.

3.2. Sobre la aplicación de una regulación responsiva para el cumplimiento de las obligaciones normativas

En el artículo 15 del Reglamento de Fiscalización se señala que la fiscalización culmina con la emisión del Informe de Supervisión que recomienda el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), una medida correctiva, una medida de advertencia o el archivo del expediente de supervisión. Por otro lado, en los artículos 33, 34 y 35 del citado reglamento, se hace alusión a la fiscalización preventiva, a las formas de conclusión de dichas fiscalizaciones y los compromisos de mejora.

En el caso de los compromisos de mejora, estos se encuentran contemplados en el Reglamento de Fiscalización, pero de manera acotada, al no contener un mayor detalle de sus condiciones mínimas, tales como: contenido, plazos, indicadores, evidencia exigible, supervisión de cumplimiento y consecuencias ante incumplimiento.

Por lo pronto, bajo el actual enfoque, el Osiptel ha venido realizando cada vez más labores de fiscalización preventiva, las cuales han crecido de manera importante en los últimos años, al pasar de 21 en el año 2023 a 107 en el año 2025, registrándose un incremento significativo en el porcentaje de alertas preventivas del total de fiscalizaciones, pasando de 19% en el año 2023 a 74% en el año 2025. En el caso de las medidas correctivas, también se ha podido apreciar un incremento en los expedientes de fiscalización que tuvieron como resultado la aplicación de dichas medidas, pasando de 7 expedientes en 2020 a 54 expedientes en 2025, lo cual representó un 4% y 25%, respectivamente, del total de fiscalizaciones realizadas en cada año.

Ahora bien, si bien el reglamento vigente busca apartarse del enfoque tradicional o predominantemente sancionador al contemplar la realización de acciones preventivas y correctivas, las cuales han venido creciendo en los últimos años, se advierten espacios para definir una articulación integral y de precisiones expresas para el desarrollo de un enfoque de regulación responsiva, lo cual podría mejorar su capacidad para orientar adecuadamente el ejercicio del *enforcement* y brindar una mayor predictibilidad.

Cabe precisar que la regulación responsiva (responsive regulation) fue desarrollada originalmente por Ian Ayres y John Braithwaite en su obra fundamental *Responsive*

¹⁰ Aprobados mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2025-CD/OSIPTTEL.

Regulation: Transcending the Deregulation Debate (1992). Su tesis se centra en que el diseño del *enforcement* regulatorio no puede basarse exclusivamente en la disuasión punitiva ni en la cooperación voluntaria, sino que debe combinar ambas estrategias de manera escalonada y contextual.

Este modelo se encuentra sustentado en la denominada “Pirámide de *Enforcement*”, una arquitectura de sanciones e intervenciones ordenadas de menor a mayor intensidad, que el regulador recorre de abajo hacia arriba en función del comportamiento del regulado. Ayres y Braithwaite (1992) describen este mecanismo del siguiente modo:

“[L]os reguladores tendrán mejores resultados si demuestran disposición a escalar la intervención en esas pirámides —o a desescalar hacia abajo— en respuesta al desempeño de la industria en el cumplimiento de los objetivos regulatorios.” (Ayres & Braithwaite, 1992, p. 6)

Un elemento central de la pirámide es la estrategia 'tit-for-tat' (ojo por ojo, o respuesta proporcional recíproca): el regulador inicia con las herramientas más cooperativas y persuasivas; pero ante el incumplimiento, escala hacia instrumentos más coercitivos. Ayres y Braithwaite (1992, p. 6) destacan que “la estrategia tit-for-tat es una estrategia regulatoria que puede ser activada, pero que también es indulgente”, lo que alude a que la escalada es reversible si el regulado rectifica su conducta.

Otra conclusión central del modelo, con implicancias directas para el diseño normativo, es la paradoja del *enforcement*: cuanto más alto sea el techo sancionador disponible, menos necesario será usarlo.

“Cuanto mayor sea la altura del enforcement riguroso al que la agencia puede escalar (en el vértice de su pirámide de enforcement), más efectiva será la agencia para asegurar el cumplimiento y menos probable será que tenga que recurrir a ese enforcement riguroso. Los organismos reguladores podrán hablar más suavemente si se percibe que portan grandes garrotes.” (Ayres & Braithwaite, 1992, pp. 6-7)

Si bien el modelo de Ayres y Braithwaite (1992) ha sido ampliamente adoptado por reguladores de todo el mundo, pero también ha recibido críticas académicas relevantes que han enriquecido su desarrollo teórico. Baldwin y Black (2008) propusieron el concepto de 'really responsive regulation' (regulación verdaderamente responsiva) como refinamiento del modelo original.

Su argumento central es que la pirámide original solo contempla la respuesta del regulador al comportamiento de cumplimiento del regulado, cuando en realidad existen otros cuatro elementos a los que el regulador debe ser igualmente sensible:

“Para ser verdaderamente responsivos, los reguladores deben responder no solo al desempeño de cumplimiento del regulado, sino también en otros cinco aspectos: a los marcos operativos y cognitivos

propios de las empresas; al entorno institucional más amplio del régimen regulatorio; a las distintas lógicas de las herramientas y estrategias regulatorias; al propio desempeño del régimen; y, finalmente, a los cambios en cada uno de estos elementos.” (Baldwin & Black, 2008, pp. 62-63)

Este refinamiento implica que la reforma del reglamento no solo se limite a graduar sanciones, sino que pueden diseñarse estrategias diferenciadas según el contexto del mercado o perfil de la empresa.

En el contexto peruano, la regulación responsiva no es un concepto ajeno al ordenamiento jurídico. Aguilar Alfaro et al. (2021), en una investigación de la Universidad ESAN sobre la aplicación de la responsive regulation por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), concluyen que el marco normativo peruano ya incorpora elementos compatibles con este enfoque, a partir de las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N.º 1272 a la Ley del Procedimiento Administrativo General:

“Las modificaciones e incorporaciones a la LPAG, a través del Decreto Legislativo N° 1272, constituyen un paso importante para contar con disposiciones y medidas compatibles con la perspectiva de la responsive regulation en la Administración Pública. La aplicación de principios como el de proporcionalidad y razonabilidad, así como un enfoque orientativo de la fiscalización, contribuyen a la imposición de medidas concordantes a los fines de la responsive regulation.” (Aguilar Alfaro et al., 2021, p. 52)

En concreto, las disposiciones del TUO de la LPAG que los autores identifican como expresiones del enfoque responsivo son: (i) el artículo 239, que orienta la fiscalización hacia la prevención y corrección antes que a la sanción; (ii) el artículo 246, que permite imponer medidas correctivas —distintas de las sancionadoras— con criterios de proporcionalidad; y (iii) el artículo 257, que incorpora la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad, promoviendo un esquema de justicia restaurativa. Estas tres disposiciones, vigentes y aplicables al Osiptel, constituyen el andamiaje normativo sobre el que puede construirse un modelo de enforcement progresivo sin necesidad de crear nuevas habilitaciones legales de rango superior.

La tesis también analiza si la OEFA ha incorporado efectivamente la responsive regulation en su práctica sancionadora, y concluye que la aplicación es solo parcial:

“Hemos podido identificar la aplicación parcial de la responsive regulation por parte del OEFA, en la medida que se verificó la utilización y aceptación de la subsanación voluntaria como un eximente de responsabilidad administrativa en las muestras seleccionadas de las resoluciones revisadas. Sin embargo, [...] la normativa de fiscalización y sanción no desarrollaría expresamente una estrategia de responsive regulation.” (Aguilar Alfaro et al., 2021, p. 52-53)

De aplicarse el enfoque de *enforcement* responsivo implicaría que la actuación del Osipitel se estructure como una “escalera de cumplimiento”, que inicia con medidas de menor intensidad —como advertencias, requerimientos formales de subsanación o la divulgación de resultados de fiscalización (aprovechando el efecto disuasivo de la publicidad de incumplimientos)— y, de persistir la conducta infractora, evoluciona hacia medidas correctivas y, finalmente, la imposición de sanciones pecuniarias.

Así, esta escalera conlleva a efectuar la ampliación del conjunto de medidas disponibles para promover el cumplimiento normativo y contribuir a la reducción de conductas infractoras. En esa línea, además de considerarse el desarrollo de mecanismos con distintos niveles de intensidad y alcance, cuya aplicación responda a la naturaleza y gravedad de la conducta detectada, también podría evaluarse la incorporación de medidas de mayor rigurosidad ante la persistencia o gravedad del incumplimiento de una obligación normativa.

Por ejemplo, frente a determinadas situaciones que podrían generar un mayor impacto sobre los usuarios o el mercado, como los casos asociados a la contratación de servicios de telecomunicaciones mediante la presunta suplantación de identidad, cabría analizar la pertinencia de contemplar medidas más rigurosas, tales como el decomiso de bienes vinculados a la infracción, el cierre temporal de puntos de venta o la suspensión de determinadas actividades, entre otras que resulten compatibles con el marco normativo aplicable.

3.3. Sobre la gestión de la asimetría de información en las actividades de fiscalización

El vigente Reglamento de Fiscalización otorga a los fiscalizadores del Osipitel las facultades para exigir a las entidades fiscalizadas la presentación de información relacionada a todo tipo de documentación, expedientes, archivos, información sobre la facturación, por citar algunas; además de acceder de manera presencial o remota a las dependencias, equipos o plataformas informáticas de la empresa fiscalizada, entre otras, según corresponda¹¹. Asimismo, en dicha norma se señala que las empresas operadoras fiscalizadas tienen como obligación la presentación de toda la información solicitada y de permitir el acceso del equipo fiscalizador a sus dependencias, instalaciones o equipos, así como brindar las facilidades para que se lleven a cabo las acciones de fiscalización¹².

Cabe señalar que el Reglamento de Fiscalización establece que las acciones de fiscalización podrán realizarse haciendo uso de los siguientes mecanismos: requerimientos de información, llamadas de prueba, levantamientos de información, conexiones remotas a los sistemas informáticas de las empresas, entre otros¹³.

¹¹ Artículo 12 del Reglamento de Fiscalización.

¹² Artículo 13 del Reglamento de Fiscalización.

¹³ Artículo 22 del Reglamento de Fiscalización.

En particular, respecto al mecanismo de conexiones remotas, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 255-2018-CD/OSIPTEL se dispuso la adopción de las acciones necesarias para el fortalecimiento de la función supervisora del Osiptel, a través del acceso remoto a los sistemas informáticos y las bases de datos de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones. Dichas acciones deben basarse en los lineamientos de supervisión contemplados para la mejora de la supervisión, que implican la implementación de la supervisión remota para alcanzar una labor más eficaz y eficiente.

Ahora bien, se ha identificado en diversos casos que, al momento de realizar la fiscalización, la empresa no cuenta con la información requerida por el equipo de fiscalización o la presenta de forma incompleta, lo cual no permite realizar de manera adecuada la verificación del cumplimiento de la correspondiente obligación normativa.

Como ejemplo, se tiene el caso de la fiscalización sobre el cumplimiento de las devoluciones de montos facturados indebidamente a los abonados por causa de las interrupciones en los servicios públicos de telecomunicaciones. La obligación de la devolución por interrupciones se encuentra establecida en el artículo 33 del Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, Reglamento de Calidad)¹⁴, donde se señala que la empresa operadora no puede cobrar por el tiempo en que los servicios de telecomunicaciones estén interrumpidos por más de sesenta (60) minutos consecutivos; lo cual puede variar si en el contrato de concesión de la respectiva empresa operadora establece un periodo distinto. Asimismo, en el referido artículo también se señala que la empresa operadora debe efectuar la devolución a más tardar en el recibo del segundo ciclo de facturación inmediato posterior, y si no es posible hacerlo mediante el recibo, se tiene como plazo máximo de dos (2) meses desde la fecha del reporte de la interrupción.

En dicho marco, el problema surge cuando se le requiere a la empresa operadora fiscalizada presentar información sobre el monto que debe ser devuelto, dado que la empresa es la única que cuenta con información detallada sobre los datos del plan contratado por el abonado, la duración de la interrupción del servicio y el momento en que se realizó la devolución; por lo que al no contar con ese detalle de información, no es posible verificar el cumplimiento de la obligación normativa.

En mayor detalle, la evaluación del cumplimiento de la obligación de devolución tiene una periodicidad semestral y el Osiptel utiliza como herramienta de fiscalización a la información que remiten las empresas operadoras a través del módulo de devoluciones (MODEV) que es una plataforma que permite a la empresa operadora proporcionar la información correspondiente a las devoluciones por interrupciones para cada abonado; así como la información remitida sobre las devoluciones que se encuentren pendientes a favor de ex abonados, para su publicación en la página web¹⁵.

¹⁴ Previamente su obligación se encontraba en el artículo 39 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, y previamente en el artículo 45 del TUO de las Condiciones de Uso.

¹⁵ Al respecto, se cuenta con el portal <https://serviciosweb.osiptel.gob.pe/Devoluciones/>.

La información remitida por las empresas es contrastada por el Osiptel a través de evidencias, principalmente con los recibos del abonado, los cuales son requeridos a las empresas operadoras. No obstante, ante el volumen de evidencias que son requeridas, surge el inconveniente de que la empresa no cuenta con determinados recibos, lo cual no posibilita la verificación de la información relativa a devoluciones.

Por tanto, al no contar con la información de manera oportuna durante las labores de fiscalización, adicionalmente se le inicia un PAS a la empresa fiscalizada por no entregar información, sin que en ese momento se pueda corroborar si ha cumplido o no con la obligación de la devolución.

Si bien el Osiptel cuenta con las facultades para requerir información a la empresa operadora durante la fiscalización, así como el acceso a las conexiones remotas a los sistemas informáticos de dicha empresa, existe una limitada automatización del sistema de acceso a la información que dificulta la verificación de volúmenes de información en tiempo real, lo cual repercute en la labor fiscalizadora del ente regulador.

3.4. Sobre los mecanismos de prueba para verificar la infracción en las labores de fiscalización

En el Reglamento de Fiscalización se hace mención sobre los elementos de información a ser recopilados o levantados durante las labores de fiscalización, tales como la visualización, capturas de pantalla, grabaciones de audio o video, recolección de datos o impresión de la información contenida en páginas web, aplicativos, accesos remotos u otras fuentes vinculadas a la supervisión. También se constituyen como levantamientos de información a las mediciones técnicas y pruebas remotas o automáticas para verificar la operatividad y prestaciones del servicio¹⁶.

No obstante, se ha identificado que la verificación de determinadas conductas infractoras puede registrar inconvenientes en el uso de los mecanismos de prueba consignados en la normativa del Osiptel.

Al respecto, se tiene como ejemplo la fiscalización encubierta que se realiza para verificar la venta ambulatoria de chips (o SIM card) en el servicio móvil, actividad que se encuentra prohibida por la Ley 31839¹⁷ y por el Osiptel, al calificarse como un grave riesgo de seguridad y fraude para los usuarios, como el robo de identidad y la manipulación de datos biométricos, por lo que el Osiptel busca promover la contratación del servicio de forma segura en oficinas o canales digitales autorizados.

¹⁶ Artículo 25 del Reglamento de Fiscalización.

¹⁷ Ley que modifica el Decreto Legislativo 1338 –Decreto Legislativo que 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– Y la Ley 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - Osiptel, para prohibir y sancionar la comercialización y contratación de los servicios públicos móviles de telecomunicaciones de forma ambulatoria o en la vía pública y sin contar con la verificación biométrica. Promulgada el 18 de julio de 2023.

Específicamente, en el artículo 41 y en el numeral 42.1 del artículo 42 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones del Osipitel (en adelante, Norma de Condiciones de Uso)¹⁸, el Organismo Regulador establece realizar la contratación y adquisición de SIM card a través de los siguientes canales formales: i) centros de atención o puntos de venta, previamente reportados al Osipitel, ii) en la dirección indicada por el solicitante del servicio cuando la comercialización se haga mediante entrega a domicilio (delivery), iii) excepcionalmente en ferias itinerantes previamente reportada al Osipitel, o iv) de forma virtual.

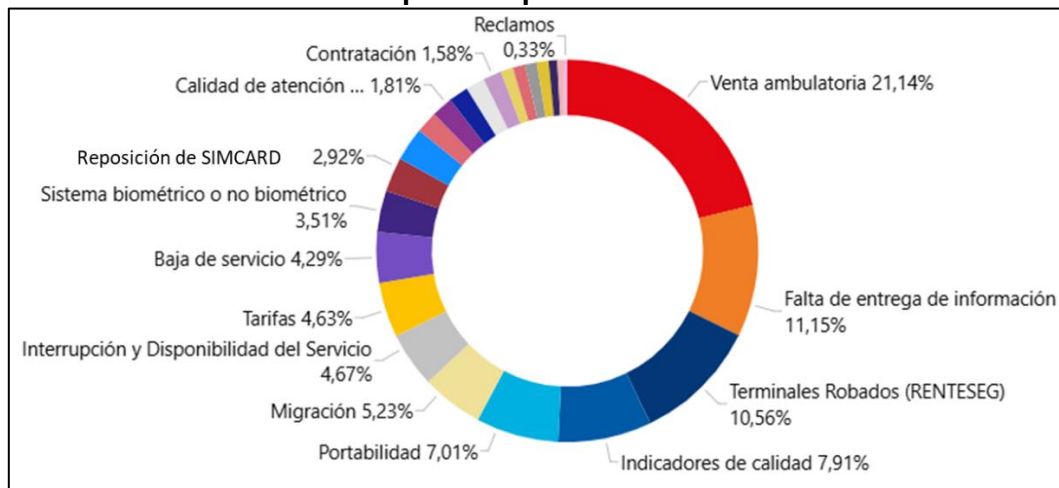
De esta manera, la venta de SIM card o chip en la vía pública, o venta ambulatoria, queda fuera de la lista de canales permitidos de contratación de la Norma de Condiciones de Uso, por lo que la verificación de dicha actividad conlleva a aplicar sanciones a las empresas infractoras.

Bajo dichas consideraciones, la evaluación de la infracción por venta ambulatoria de chips se realiza con periodicidad trimestral, donde los agentes fiscalizadores del Osipitel simulan ser clientes potenciales para acercarse al vendedor ambulante y realizar la compra del chip, y así verificar que se está cometiendo una infracción, debido a que no se está efectuando la contratación y adquisición del SIM card a través de los canales permitidos por la Norma de Condiciones de Uso.

No obstante, el problema surge cuando la labor de fiscalización se dificulta cuando los fiscalizadores al ser descubiertos como agentes del Osipitel por parte de los vendedores ambulantes de chip, no pueden realizar la contratación y, por lo tanto, no les es posible verificar la conducta infractora, pese a que cuentan con los elementos de levantamiento de información suficientes para demostrar que se está comercializando el servicio en la vía pública.

Cabe señalar que la venta ambulatoria de chips al ser una actividad ilícita que implica un riesgo en la seguridad por mal uso de la identidad del usuario es la materia fiscalizada que genera el mayor nivel de multas impuestas (7435 UIT en el 2025), y por tanto, representa la mayor participación porcentual del total de multas. Tal como se aprecia en el Gráfico N° 1, las multas por venta ambulatoria de chips cuentan con 21% de participación, siendo la más representativa.

¹⁸ Aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 132-2025-CD/OSIPTEL. Previamente, dicha disposición sobre la contratación del servicio móvil se encontraba en el artículo 18-A de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones del Osipitel, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 172-2022-CD/OSIPTEL.

Gráfico N°1. Multas impuestas por materias de las infracciones*


*Información al 2025.

Fuente: Información reportada por la DFI, Osipitel.

Elaboración: DPRC-Osipitel.

Considerando lo anteriormente señalado podrían evaluarse otros mecanismos alternativos que permitan efectuar la verificación de las conductas infractoras de manera eficaz, evitando restringir el accionar de los fiscalizadores al momento de realizar su labor.

4. CONSULTA TEMPRANA

De acuerdo con lo expuesto previamente, el Reglamento de Fiscalización ha estado vigente por más de diez (10) años en un entorno donde se han creado nuevas obligaciones del mercado, debido al incremento de información, la digitalización de servicios, los riesgos de fraude e identidad, las exigencias de calidad, las interrupciones del servicio, las devoluciones, las obligaciones relacionadas con el Renteseg, la atención a usuarios y las nuevas modalidades de comercialización.

Ante este escenario, en el presente documento se han planteado aspectos relacionados a la implementación de un enfoque que permita priorizar y reorganizar las acciones de fiscalización según determinados criterios, además de ampliar el conjunto de medidas para el cumplimiento normativo o corrección de infracciones, todo ello con el fin de asegurar una supervisión más eficiente y adecuada para el cumplimiento de las obligaciones normativas.

Adicionalmente, en el Informe N° 000295-2025-DPRC/OSIPTEL, la DPRC identificó dificultades relacionadas con la gestión de la asimetría de información en las labores de fiscalización y en la aplicación de los medios probatorios en las supervisiones.

En ese sentido, con el fin de contar con mayores elementos que permitan evaluar una eventual modificación del Reglamento de Fiscalización, el Osiptel invita a la industria y a los agentes interesados en general a participar con sus aportes en relación con las siguientes preguntas:

1. ¿Considera que el Reglamento de Fiscalización permite una fiscalización eficiente, oportuna y efectiva? Si la respuesta es negativa, señalar qué disposiciones generan mayores costos, incertidumbres o cargas administrativas para los administrados. Se requiere el mayor detalle y la referencia de ejemplos y/o evidencias.
2. ¿Considera conveniente que el enfoque de fiscalización del Osiptel migre hacia un enfoque basado en riesgos? Si la respuesta es afirmativa indicar qué criterios deberían utilizarse para determinar el nivel de riesgo de una empresa, conducta u obligación.
3. ¿En qué escenarios debería priorizarse una gestión preventiva o correctiva frente al inicio de un PAS, y en cuáles debería aplicarse medidas más rigurosas como sanciones, decomiso de bienes vinculados a la infracción, el cierre temporal de puntos de venta o la suspensión de determinadas actividades?
4. Durante las labores de fiscalización realizadas por el regulador, según sea el caso, ¿qué mecanismos alternativos considera los más adecuados para verificar eficazmente el cumplimiento de obligaciones o para la comprobación de las infracciones?
5. Además de las oportunidades de mejora referidos en el presente documento, ¿qué otros aspectos usted considera que deberían abordarse en una modificación del Reglamento de Fiscalización?

5. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Alfaro, J. M., Mundaca Petitjean, G., Odar Rojas, G. J., & Rivas Aedo, M. M. (2021). La aplicación de la figura de la responsive regulation por parte del OEFA como herramienta jurídica de promoción del cumplimiento legal por parte de los administrados del subsector minero [Trabajo de Suficiencia Profesional]. Universidad ESAN, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Agencia Nacional de Telecomunicaciones del Brasil (Anatel). (2021). Resolução n° 746, de 22 de junho de 2021. Aprova o Regulamento de Fiscalização Regulatória. Diário Oficial da União.

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). Responsive regulation: Transcending the deregulation debate. Oxford University Press.

Baldwin, R., Hutter, B., & Rothstein, H. (2001). Risk regulation, management and compliance: A report to the BRI Inquiry. London School of Economics and Political Science.

Baldwin, R., & Black, J. (2008). Really responsive regulation. The Modern Law Review, 71(1), 59–94. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.2008.00681.x>

Ofcom. (2022, updated January 2025). Regulatory enforcement guidelines. Office of Communications. <https://www.ofcom.org.uk/about-ofcom/how-ofcom-is-run/how-we-regulate>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). OECD best practice principles for regulatory policy: Regulatory enforcement and inspections. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2018). OECD regulatory enforcement and inspections toolkit. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>

World Bank (2022), Developing a Risk-Based Approach to Financial Consumer Protection Supervision.

World Bank (2022), Approaches to Integrated Inspections Reforms.