

A	:	JOHNNY ANALBERTO MARCHAN PEÑA GERENTE GENERAL
CC	:	JESUS EDUARDO GUILLEN MARROQUIN PRESIDENCIA EJECUTIVA
ASUNTO	:	ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO PARA LA EMISIÓN DE DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS ORIENTADAS A GARANTIZAR LA EJECUTORIEDAD DE LAS SANCIONES DE MULTA
REFERENCIA	:	DECRETO LEGISLATIVO N° 1718

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ABOGADO COORDINADOR	ROCÍO ANDREA OBREGÓN ANGELES
REVISADO Y APROBADO POR	DIRECTORA DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA	GIOVANNA EPIFANIA LAVADO CHÁVEZ

I. OBJETIVO

El presente Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) tiene por objeto sustentar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la emisión de la norma que aprueba las disposiciones complementarias para la aplicación del artículo 35-A de la Ley N° 27336, incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1718.

En particular, el AIR evalúa la pertinencia de establecer reglas específicas aplicables a la constitución, presentación, evaluación, control, renovación y ejecución de la carta fianza, como requisito para la suspensión de la ejecución coactiva de sanciones administrativas de multa impuestas por el OSIPTEL, a fin de garantizar la ejecutoriedad de dichas sanciones y dotar de predictibilidad a los agentes del mercado.

II. ANTECEDENTES

Mediante la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL, se establecen las competencias del organismo regulador, incluyendo su potestad normativa, supervisora y sancionadora en el ámbito de los servicios públicos de telecomunicaciones. En ejercicio de dichas funciones, el OSIPTEL se encuentra habilitado para imponer sanciones administrativas ante el incumplimiento de obligaciones regulatorias por parte de los agentes supervisados, así como para adoptar las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento efectivo.

No obstante, en el marco del régimen general de ejecución coactiva previsto en la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, se evidenció una problemática estructural vinculada a la suspensión automática de la exigibilidad de las sanciones administrativas de multa como consecuencia de la sola interposición de demandas contencioso-administrativas. Esta situación generó incentivos a la judicialización estratégica por parte de las empresas operadoras, quienes, sin necesidad de ofrecer garantía alguna, podían postergar el cumplimiento de sus obligaciones durante periodos prolongados, afectando la eficacia del régimen sancionador, debilitando su efecto disuasivo y trasladando los costos del incumplimiento al interés público y a los usuarios de los servicios.

Frente a este escenario, mediante el Decreto Legislativo N° 1718 se incorporó el artículo 35-A a la Ley N° 27336, estableciéndose un régimen especial orientado a garantizar la ejecutoriedad de las resoluciones de imposición de multas del OSIPTEL. En particular, se dispuso que la suspensión de la ejecución coactiva de dichas sanciones no opere de manera automática, sino que se encuentre condicionada a la interposición de la demanda judicial correspondiente y al otorgamiento de una carta fianza a favor del OSIPTEL por el monto total de la obligación. Con ello, el legislador buscó corregir los incentivos distorsionados del régimen previo, alineando el ejercicio del derecho de acción con la asunción de un costo razonable que desincentive la litigación meramente dilatoria.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final del citado Decreto Legislativo establece expresamente el mandato al OSIPTEL de aprobar las normas complementarias necesarias para la adecuada aplicación de lo dispuesto en el artículo 35-A. Este mandato reconoce que, si bien la norma legal define los elementos sustantivos del nuevo régimen, resulta indispensable desarrollar disposiciones de carácter operativo que regulen aspectos como la constitución, presentación, evaluación, control, renovación y ejecución de la carta fianza, a fin de asegurar su implementación efectiva y uniforme.

En línea con lo expuesto, con posterioridad a la aprobación del Decreto Legislativo N° 1718, se han sostenido reuniones de coordinación técnica con servidores de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), entre ellos funcionarios del ámbito de supervisión de entidades financieras, así como con representantes del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), en particular especialistas vinculados a la supervisión de garantías y procedimientos administrativos. Asimismo, se han desarrollado reuniones internas de trabajo entre las unidades orgánicas competentes del OSIPTel, con el objeto de analizar criterios operativos, identificar riesgos de implementación y definir lineamientos técnicos para la adecuada aplicación del régimen de carta fianza.

En este marco, la ausencia de reglas detalladas sobre dichos aspectos podría generar incertidumbre jurídica, dificultades operativas en la gestión de las garantías y riesgos en la ejecución efectiva de las sanciones, lo que limitaría el impacto de la reforma introducida por el Decreto Legislativo N° 1718. Por ello, resulta necesario que el OSIPTel emita una norma complementaria que precise estos elementos, garantizando la adecuada aplicación del régimen establecido, fortaleciendo la eficacia del sistema sancionador y dotando de mayor predictibilidad a los agentes regulados.

III. PROBLEMA

3.1. Aspectos previos

El artículo 35-A de la Ley N° 27336, incorporado mediante el Decreto Legislativo N° 1718, establece un mecanismo orientado a garantizar la ejecutoriedad de las sanciones administrativas de multa impuestas por el OSIPTel, disponiendo que la suspensión de su ejecución coactiva se encuentra condicionada a la interposición de una demanda judicial y a la presentación de una carta fianza a favor del organismo regulador.

Dicho mecanismo constituye una respuesta normativa frente al problema estructural de la dilación en el cumplimiento de las sanciones administrativas; sin embargo, el referido artículo contiene únicamente disposiciones de carácter general, sin desarrollar los aspectos procedimentales, operativos y de gestión necesarios para su adecuada implementación.

En particular, no se establecen reglas específicas respecto de la constitución, contenido mínimo, evaluación, custodia, renovación, control y ejecución de la carta fianza, lo que genera un vacío regulatorio que limita la eficacia práctica del mecanismo previsto por el legislador. En ese contexto, resulta necesario complementar el marco normativo vigente mediante disposiciones que permitan operativizar de manera efectiva lo dispuesto en el artículo 35-A de la Ley N° 27336.

3.2. Planteamiento del problema

En este escenario, el problema identificado consiste en la ausencia de condiciones, requisitos y procedimientos específicos para la presentación de la carta fianza prevista en el artículo 35-A de la Ley N° 27336, lo que genera incertidumbre jurídica y operativa en su aplicación por parte del OSIPTel y por los sujetos obligados.

Esta situación podría generar un riesgo en la presentación de cartas fianza que no cumplirían con condiciones adecuadas para su ejecución efectiva, tales como la inclusión de cláusulas limitativas, la consignación de montos incorrectos, la falta de

renovación oportuna, o el incumplimiento de requisitos formales y sustanciales. Asimismo, se advierte la inexistencia de procedimientos claramente definidos para su evaluación, seguimiento y eventual ejecución, lo que dificulta una gestión eficiente por parte del OSIPTEL.

Como consecuencia de ello, se generan diversos efectos negativos, entre los que destacan el riesgo de ineficacia en la ejecución de las multas impuestas, el incremento de la litigiosidad y de las controversias interpretativas, el aumento de los costos administrativos para el OSIPTEL y la reducción de la predictibilidad regulatoria para los agentes del mercado.

Los principales agentes afectados por esta problemática son, por un lado, el OSIPTEL, en su calidad de entidad encargada de garantizar la ejecución de las sanciones administrativas, y, por otro, los sujetos obligados, quienes enfrentan incertidumbre respecto de las condiciones y exigencias aplicables a la carta fianza. El problema tiene un alcance nacional y se presenta en el mercado de telecomunicaciones, siendo previsible que se intensifique en el tiempo en la medida que continúe el elevado nivel de judicialización de las sanciones administrativas.

3.3. Posibles causas del problema

El problema descrito tiene como principales causas la naturaleza general del artículo 35-A de la Ley N° 27336, que no desarrolla los aspectos operativos necesarios para su aplicación, así como la ausencia de criterios uniformes y previsibles sobre las características mínimas que deben cumplir las cartas fianza aceptables para garantizar multas administrativas.

A ello se suma la existencia de incentivos para que los sujetos obligados presenten garantías con cláusulas y condiciones que restringen o dificultan su ejecución, aprovechando los vacíos regulatorios existentes, lo que debilita el mecanismo diseñado para asegurar la ejecutoriedad de las sanciones.

En ese sentido, si bien el artículo 35-A constituye un avance relevante para enfrentar el problema de la dilación en el cumplimiento de multas, su falta de desarrollo mediante normas complementarias impide alcanzar plenamente los objetivos previstos por el legislador.

3.4. Permanencia del problema en caso de no intervención

En ausencia de una intervención regulatoria que desarrolle el contenido del artículo 35-A de la Ley N° 27336, el problema identificado persistiría en el tiempo, toda vez que el mercado no cuenta con incentivos suficientes para corregir las deficiencias existentes.

En efecto, los sujetos obligados podrían continuar presentando cartas fianza con condiciones que limiten o dificulten su ejecución, mientras que el OSIPTEL seguiría careciendo de herramientas normativas claras para exigir el cumplimiento de estándares mínimos que aseguren la efectividad de dichas garantías.

Ello implicaría mantener los riesgos asociados a la ineficacia en la ejecución de sanciones administrativas, afectando la capacidad disuasoria del régimen sancionador y, en última instancia, la protección de los intereses públicos vinculados al adecuado funcionamiento del mercado de telecomunicaciones.

En consecuencia, se concluye que resulta necesaria la intervención del OSIPTEL mediante la emisión de disposiciones normativas complementarias que permitan

desarrollar y operativizar adecuadamente lo previsto en el artículo 35-A de la Ley N° 27336.

IV. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL

4.1. Objetivo de la intervención

El objetivo general de la intervención normativa es establecer disposiciones que regulen de manera clara, detallada y uniforme la gestión de la carta fianza, como condición para la suspensión de la ejecución coactiva de dichas sanciones.

En ese sentido, la intervención normativa busca desarrollar operativamente el referido artículo 35-A, dotando de predictibilidad y seguridad jurídica tanto a los sujetos obligados como a los órganos del OSIPTel encargados de su aplicación, asegurando que las cartas fianza cumplan condiciones que permitan su efectiva ejecución cuando corresponda.

De manera específica, la propuesta normativa tiene por finalidad establecer los requisitos mínimos que deben cumplir las cartas fianza presentadas ante el OSIPTel; regular los procedimientos para su presentación, evaluación y custodia; asegurar su renovación oportuna durante la tramitación de los procesos judiciales; definir los supuestos y mecanismos para su ejecución; así como implementar herramientas de registro y seguimiento que permitan una adecuada gestión y control de dichas garantías.

Esta intervención busca reducir la incertidumbre jurídica, minimizar los riesgos de inejecución de las multas administrativas y homogeneizar las prácticas de gestión de la carta fianza para los sujetos obligados.

4.2. Base legal para la intervención

La intervención normativa propuesta se sustenta, en primer lugar, en lo dispuesto por la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la cual reconoce la función normativa de los organismos reguladores, comprendiendo la facultad de dictar reglamentos, normas de carácter general y disposiciones aplicables a los agentes supervisados dentro del ámbito de su competencia.

Asimismo, de conformidad con los artículos 24 y 25 del Reglamento General del OSIPTel, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, el Consejo Directivo del OSIPTel ejerce de manera exclusiva la función normativa, encontrándose facultado para emitir reglamentos y disposiciones de carácter general referidas a materias de su competencia.

De otro lado, mediante el Decreto Legislativo N° 1718 se incorporó el artículo 35-A a la Ley N° 27336, estableciendo que la suspensión de la ejecución coactiva de sanciones administrativas de multa procede únicamente cuando el sujeto obligado interpone demanda judicial y otorga una carta fianza a favor del OSIPTel, configurándose así un mecanismo orientado a garantizar la ejecutoriedad de dichas sanciones.

Finalmente, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1718 dispone expresamente que el OSIPTel debe aprobar las normas complementarias necesarias para la adecuada aplicación de lo establecido en el

referido dispositivo legal, constituyendo así el sustento directo e inmediato para la emisión de la presente propuesta normativa.

V. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

5.1. Descripción de las alternativas

Se identifican las siguientes alternativas:

- Alternativa 0: Inacción regulatoria
- Alternativa 1: Regulación mediante lineamientos o directivas internas
- Alternativa 2: Desarrollo normativo integral mediante norma complementaria de carácter general

5.2. Análisis de alternativas

En el marco del presente Análisis de Impacto Regulatorio, se han identificado y evaluado las posibles alternativas para la implementación del régimen previsto en el artículo 35-A de la Ley N° 27336, incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1718.

Alternativa 0: Inacción regulatoria (no emisión de disposiciones complementarias)

Esta alternativa supone que el OSIPTEL no emita regulación adicional, manteniéndose únicamente el marco general establecido en el artículo 35-A de la Ley N° 27336.

Sin embargo, esta opción no resulta jurídicamente viable ni compatible con el ordenamiento vigente. En efecto, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1718 establece expresamente el mandato al OSIPTEL de aprobar las normas complementarias necesarias para la adecuada aplicación del referido artículo. En consecuencia, la inacción regulatoria implicaría un incumplimiento de una obligación legal expresa, afectando el principio de legalidad administrativa y la eficacia de la reforma normativa.

Adicionalmente, desde una perspectiva técnica, la ausencia de regulación complementaria generaría vacíos operativos en aspectos esenciales para la implementación del régimen, tales como la verificación de requisitos de la carta fianza, su control de vigencia, condiciones de renovación y supuestos de ejecución. Ello podría traducirse en incertidumbre jurídica, aplicación heterogénea del régimen y riesgos en la ejecutoriedad de las sanciones administrativas.

Por tanto, esta alternativa se descarta por ser legalmente improcedente y técnicamente insuficiente para alcanzar los objetivos de la intervención.

Alternativa 1: Regulación mediante lineamientos o directivas internas

Esta alternativa consiste en la emisión de lineamientos, directivas internas u otros instrumentos de gestión que orienten la actuación de los órganos del OSIPTEL respecto a la aplicación del artículo 35-A.

Si bien esta opción permitiría cierto nivel de estandarización interna, presenta limitaciones sustantivas desde el punto de vista jurídico y regulatorio. En particular, los lineamientos o directivas carecen de efectos vinculantes frente a los administrados, por lo que no resultan idóneos para establecer condiciones exigibles

respecto de la constitución, contenido, renovación y ejecución de la carta fianza, las cuales implican la imposición de cargas y obligaciones concretas.

Asimismo, esta alternativa podría generar riesgos de cuestionamiento por vulneración del principio de legalidad y de reserva de ley en materia de imposición de obligaciones, en tanto se pretendería regular aspectos sustantivos mediante instrumentos de menor jerarquía normativa. De igual forma, no garantizaría uniformidad ni predictibilidad en la aplicación del régimen, al no contar con una base normativa de carácter general y público.

En consecuencia, si bien esta alternativa presenta una menor carga regulatoria formal, no resulta adecuada para asegurar la implementación efectiva del régimen establecido en el Decreto Legislativo N° 1718.

Alternativa 2: Desarrollo normativo integral mediante norma complementaria de carácter general

Esta alternativa consiste en la emisión de una norma complementaria de carácter general que desarrolle de manera integral los aspectos operativos necesarios para la adecuada aplicación del artículo 35-A de la Ley N° 27336.

A través de esta opción, se establecen reglas claras, uniformes y vinculantes respecto de la constitución, presentación, evaluación, control, renovación y ejecución de la carta fianza, dotando de seguridad jurídica tanto a los administrados como a la propia administración. Asimismo, permite asegurar una implementación coherente del régimen, reduciendo espacios de discrecionalidad administrativa, evitando interpretaciones divergentes y garantizando una aplicación homogénea en todos los procedimientos de ejecución coactiva.

Desde el punto de vista jurídico, esta alternativa no solo se alinea plenamente con el mandato expreso contenido en el Decreto Legislativo N° 1718, sino que además se sustenta en la potestad normativa del OSIPTel para emitir normas de carácter general en el ámbito de su competencia, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27332. En ese sentido, corresponde al Consejo Directivo del OSIPTel, en su calidad de máximo órgano de la entidad, aprobar disposiciones regulatorias de alcance general, asegurando su validez, legitimidad y eficacia dentro del ordenamiento jurídico.

Desde la perspectiva institucional, la emisión de una norma de carácter general permite fortalecer la gobernanza regulatoria, al establecer un marco claro para la gestión de las garantías, optimizar los procesos internos y facilitar el control y seguimiento de la vigencia y ejecución de las cartas fianza. Asimismo, contribuye a reforzar la ejecutoriedad de las sanciones administrativas, asegurando que el régimen introducido por el artículo 35-A cumpla efectivamente su finalidad.

En términos regulatorios, esta alternativa incrementa la predictibilidad y transparencia del sistema, al permitir que los agentes del mercado conozcan ex ante las condiciones aplicables a la suspensión de la ejecución coactiva, reduciendo la incertidumbre y los costos de cumplimiento.

Los beneficios asociados a esta alternativa incluyen una mayor seguridad jurídica, la reducción de controversias derivadas de vacíos o ambigüedades normativas y una mayor eficiencia en la ejecución de las multas impuestas. Por su parte, los costos se limitan a la adecuación administrativa por parte de los sujetos obligados —principalmente en la gestión y presentación de las cartas fianza conforme a los nuevos estándares— y a la implementación de mecanismos internos de gestión,

control y seguimiento por parte del OSIPTEL, los cuales resultan razonables y proporcionales frente a los beneficios generados.

En términos de proporcionalidad, la alternativa resulta adecuada, necesaria y equilibrada para alcanzar el objetivo planteado, en tanto permite corregir de manera directa las deficiencias operativas del régimen, sin imponer cargas excesivas a los administrados ni afectar el ejercicio de sus derechos.

5.3. Evaluación de los impactos de las alternativas de solución

5.3.1. Enfoque multicriterio

En atención a las disposiciones del Manual de Análisis de Impacto Regulatorio de los Lineamientos de Mejora Regulatoria del OSIPTEL, aprobado por Resolución N° 030-2024-CD/OSIPTEL, así como el Manual para la Elaboración del Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), aprobado por Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM, en este proceso, la evaluación de las alternativas regulatorias se realiza mediante un análisis multicriterio (AMC), en la medida que el problema público identificado presenta impactos de naturaleza económica, jurídica e institucional que no pueden ser evaluados únicamente a través de métodos de cuantificación monetaria.

El AMC constituye una metodología idónea para comparar alternativas regulatorias cuando estas generan efectos multidimensionales, permitiendo incorporar de manera estructurada distintos criterios de evaluación y analizar la distribución de costos y beneficios entre los actores involucrados. Asimismo, facilita una valoración integral y razonada de las opciones disponibles, considerando las prioridades de política pública y los objetivos de la intervención.

En ese sentido, el uso del análisis multicriterio resulta consistente con los lineamientos del RIA y permite sustentar adecuadamente la selección de la alternativa regulatoria más idónea.

5.3.2. Criterios de evaluación de las alternativas

De conformidad con el enfoque adoptado, los criterios de evaluación han sido agrupados en dos categorías: (i) criterios económicos y (ii) criterios legales e institucionales.

Los criterios económicos permiten identificar y comparar los costos directos e indirectos que las alternativas generan para los administrados y para la administración pública, así como los incentivos que estas crean respecto del cumplimiento adecuado de las condiciones asociadas a la carta fianza.

Por su parte, los criterios legales e institucionales permiten evaluar el grado en que cada alternativa contribuye a operativizar de manera efectiva el artículo 35-A de la Ley N° 27336, reduciendo la incertidumbre regulatoria y asegurando la correcta gestión de las garantías, así como su compatibilidad con el ordenamiento jurídico vigente.

Sobre dicha base, se consideran los siguientes criterios:

A. Criterios económicos

1. Costos para el administrado

Evalúa los costos económicos directos que las alternativas imponen a los administrados, incluyendo los costos asociados a la constitución, mantenimiento,

renovación y adecuación de la carta fianza conforme a estándares definidos, así como los costos operativos vinculados a su gestión.

2. Costos para la administración pública

Analiza los costos administrativos y presupuestales derivados de la implementación de cada alternativa, incluyendo la evaluación, registro, seguimiento, control y eventual ejecución de las cartas fianza, así como los costos asociados a la resolución de controversias derivadas de vacíos normativos.

3. Incentivos al cumplimiento adecuado de la carta fianza

Examina la capacidad de cada alternativa para generar incentivos efectivos que promuevan el cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales de la carta fianza, así como su correcta renovación y ejecución, evitando conductas oportunistas derivadas de vacíos regulatorios.

B. Criterios legales e institucionales

1. Efectividad regulatoria

Evalúa en qué medida la alternativa contribuye a corregir el problema público identificado asegurando su adecuada constitución, control y ejecución.

2. Respeto de derechos y garantías

Analiza la compatibilidad de la alternativa con el derecho de defensa y la tutela jurisdiccional efectiva, verificando que no se impongan cargas arbitrarias o desproporcionadas a los administrados.

3. Viabilidad legal e institucional

Examina la compatibilidad de la alternativa con el marco normativo vigente, en particular con el mandato del Decreto Legislativo N° 1718, así como la capacidad institucional del OSIPTel para su implementación efectiva.

5.3.3. Ponderación y calificación de los criterios

Los criterios han sido ponderados en función de su relevancia respecto del objetivo de la intervención regulatoria, el cual consiste en dotar de operatividad efectiva al régimen de carta fianza previsto en el artículo 35-A de la Ley N° 27336.

En ese sentido, los criterios de incentivos al cumplimiento adecuado de la carta fianza y efectividad regulatoria reciben la mayor ponderación (0.25 cada uno), al incidir directamente en la corrección del vacío regulatorio identificado y en la adecuada implementación del mecanismo.

Los criterios de costos para el administrado y costos para la administración pública reciben una ponderación de 0.15 cada uno, en tanto permiten evaluar los impactos económicos de la intervención.

Finalmente, los criterios de respeto de derechos y garantías y viabilidad legal e institucional reciben una ponderación de 0.10 cada uno, al constituir condiciones necesarias para la validez jurídica y la implementación de la medida.

Para la evaluación, se utiliza una escala de 1 a 3, donde:

- 1: contribución baja o inexistente
- 2: contribución media
- 3: contribución alta

5.3.4. Evaluación de alternativas

Sobre la base de la evaluación realizada, se obtiene el siguiente cuadro comparativo de puntajes ponderados:

Alternativa	Costos para el administrado (0.15)	Costos para la administración pública (0.15)	Incentivos al cumplimiento adecuado (0.25)	Efectividad regulatoria (0.25)	Respeto de derechos y garantías (0.10)	Viabilidad legal e institucional (0.10)	Puntaje ponderado
1: Regulación mediante lineamientos o directivas internas	3	2	1	1	3	1	1.75
2: Norma complementaria de carácter general	2	3	3	3	3	3	2.80

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

Los resultados evidencian que la Alternativa 2 obtiene una calificación significativamente superior, al presentar un desempeño alto en todos los criterios vinculados directamente con la corrección del problema identificado —esto es, la falta de reglas operativas claras para la gestión de la carta fianza—.

En particular, destaca su contribución en términos de efectividad regulatoria e incentivos al cumplimiento adecuado, al establecer estándares vinculantes que permiten asegurar la correcta constitución, renovación y ejecución de las garantías.

Por el contrario, la Alternativa 1 presenta un desempeño limitado, especialmente en los criterios de efectividad e incentivos, debido a su falta de fuerza normativa para regular de manera integral los aspectos operativos del régimen.

A continuación, se explica los resultados por Alternativas:

Alternativa 1: Regulación mediante lineamientos o directivas internas

Esta alternativa presenta una valoración alta en términos de costos para el administrado (3), al no imponer obligaciones adicionales formales ni estándares exigibles de manera vinculante. No obstante, esta situación genera incertidumbre respecto a las condiciones aplicables a la carta fianza.

En cuanto a los costos para la administración pública (2), si bien no requiere la emisión de una norma formal, podría generar mayores costos operativos derivados de la falta de uniformidad en la evaluación de las garantías, así como de la resolución de controversias asociadas a interpretaciones divergentes, además de la difusión que ameritaría efectuar para el conocimiento de los administrados.

Respecto a los incentivos al cumplimiento adecuado de la carta fianza (1), la alternativa no establece reglas vinculantes ni mecanismos claros que aseguren el cumplimiento de requisitos mínimos, lo que permite la persistencia de conductas oportunistas, como la presentación de garantías con cláusulas limitativas o condiciones inadecuadas.

En términos de efectividad regulatoria (1), no permite corregir el problema público identificado, al no establecer un marco normativo claro que regule de manera integral la constitución, control y ejecución de la carta fianza.

En relación con el respeto de derechos y garantías (3), no introduce cargas adicionales; sin embargo, ello ocurre sin garantizar la eficacia del mecanismo previsto en la ley.

Alternativa 2: Desarrollo normativo integral mediante norma complementaria de carácter general

En relación con los costos para el administrado (2), implica costos de adecuación asociados al cumplimiento de requisitos claros y uniformes para la carta fianza; no obstante, estos resultan previsibles y proporcionales frente a los beneficios de contar con un marco normativo definido.

Respecto a los costos para la administración pública (3), permite optimizar la gestión institucional mediante la estandarización de los procesos de evaluación, registro, seguimiento y ejecución de las garantías, reduciendo la incertidumbre y los costos asociados a la discrecionalidad.

En cuanto a los incentivos al cumplimiento adecuado de la carta fianza (3), establece reglas claras, uniformes y exigibles que promueven el cumplimiento de los requisitos formales y sustanciales, así como la adecuada renovación y ejecución de las garantías.

Desde la perspectiva de la efectividad regulatoria (3), permite corregir de manera directa el vacío normativo identificado, asegurando la operatividad del artículo 35-A y fortaleciendo la gestión de las cartas fianza.

En relación con el respeto de derechos y garantías (3), la alternativa resulta compatible con la tutela jurisdiccional efectiva, al establecer condiciones claras y proporcionales que no restringen el acceso a la vía judicial.

Finalmente, en cuanto a la viabilidad legal e institucional (3), se encuentra plenamente alineada con el mandato del Decreto Legislativo N° 1718 y con la potestad normativa del OSIPTel para emitir normas de carácter general.

5.4. Propuesta de solución

El análisis multicriterio desarrollado evidencia que la Alternativa 2: desarrollo normativo integral mediante norma complementaria de carácter general constituye la opción más idónea para abordar el problema público identificado.

En efecto, esta alternativa permite cerrar el vacío normativo existente, mediante el establecimiento de reglas claras, uniformes y vinculantes respecto de la constitución, presentación, evaluación, control, renovación y ejecución de la carta fianza. De este modo, se reduce significativamente la incertidumbre en su aplicación, se fortalecen las capacidades de gestión del OSIPTel y se asegura la operatividad efectiva del mecanismo diseñado para garantizar la ejecutoriedad de las sanciones administrativas de multa.

Asimismo, la emisión de una norma complementaria de carácter general da cumplimiento al mandato expreso contenido en el Decreto Legislativo N° 1718, el cual dispone que el OSIPTel apruebe las disposiciones necesarias para la adecuada aplicación del artículo 35-A. En esa línea, la propuesta se encuentra plenamente alineada con el marco legal vigente y con la potestad normativa del OSIPTel para dictar regulaciones de alcance general en el ámbito de su competencia.

Desde una perspectiva regulatoria, esta alternativa contribuye a incrementar la predictibilidad y transparencia del sistema, al permitir que los sujetos obligados conozcan de manera anticipada las condiciones exigibles para la suspensión de la ejecución coactiva, reduciendo así los espacios de discrecionalidad administrativa y las controversias interpretativas.

Por el contrario, la alternativa basada en la emisión de lineamientos o directivas internas resulta insuficiente para corregir el problema identificado, en tanto carece de fuerza normativa frente a los administrados, no garantiza una aplicación uniforme del régimen y podría generar riesgos de cuestionamiento desde el principio de legalidad.

En consecuencia, se concluye que la emisión de una norma complementaria de carácter general no solo constituye la alternativa más adecuada desde el punto de vista jurídico e institucional, sino también la más eficiente y proporcional para alcanzar los objetivos de la intervención regulatoria, al garantizar la ejecutoriedad de las sanciones, reducir la incertidumbre regulatoria y fortalecer el funcionamiento del régimen sancionador.

VI. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA

La solución seleccionada consiste en la emisión de una norma complementaria de carácter general que desarrolla de manera integral los aspectos operativos necesarios para la adecuada aplicación del artículo 35-A de la Ley N° 27336, incorporado mediante Decreto Legislativo N° 1718.

En particular, la propuesta normativa establece un marco regulatorio completo para la gestión de la carta fianza, abordando de manera sistemática las distintas etapas de su ciclo de vida, desde su constitución hasta su eventual ejecución. De este modo, se dota de contenido operativo a las disposiciones generales previstas en la norma legal, permitiendo su aplicación efectiva en los procedimientos de ejecución coactiva.

En ese sentido, la norma propuesta comprende, en primer lugar, disposiciones generales que delimitan su objeto, ámbito de aplicación y definiciones relevantes, asegurando una adecuada comprensión y uniformidad en la interpretación de sus alcances.

Asimismo, se regula de manera expresa la asignación de competencias institucionales, estableciendo que la Oficina de Administración y Finanzas (OAF) es el órgano responsable de la recepción, verificación, evaluación, custodia, registro, seguimiento y gestión de la ejecución de las cartas fianza, lo que permite centralizar y ordenar su administración.

De igual forma, se establecen requisitos formales y sustanciales mínimos que deben cumplir las cartas fianza, tales como la identificación del beneficiario, el monto garantizado, la vigencia, la inclusión de cláusulas de ejecución inmediata y el compromiso de renovación, con la finalidad de asegurar que dichas garantías sean efectivamente ejecutables y no contengan condiciones que limiten su eficacia.

Cabe precisar que, si bien el Decreto Legislativo N° 1718 establece de manera general la obligación de presentar una carta fianza y define ciertos requisitos básicos para su validez, la presente propuesta normativa complementa y desarrolla dichos elementos, incorporando condiciones específicas y criterios operativos que

permiten su adecuada aplicación en la práctica. En ese sentido, se precisan aspectos vinculados al contenido mínimo exigible, la identificación de la obligación garantizada, las condiciones de exigibilidad y los estándares que deben observar las entidades emisoras, con el objeto de operativizar el régimen previsto en el artículo 35-A de la Ley N° 27336 y asegurar su efectividad.

Adicionalmente, la propuesta normativa regula aspectos clave como la actualización del monto garantizado, vinculándolo al valor vigente de la UIT, así como las condiciones para la renovación y/o sustitución de la carta fianza, estableciendo plazos claros y consecuencias jurídicas ante su incumplimiento, lo que permite evitar vacíos en la cobertura de la garantía.

En relación con la fase de cumplimiento, se establecen de manera taxativa los supuestos de ejecución de la carta fianza, incluyendo la existencia de sentencia judicial firme favorable al OSIPTTEL y el incumplimiento de las condiciones de renovación o validez de la garantía. Asimismo, se precisan los efectos de su ejecución, asegurando su aplicación directa al pago de la obligación y la continuidad de la cobranza en caso de saldos pendientes.

Complementariamente, se dispone la implementación de un registro administrativo de cartas fianza, que permite el seguimiento sistemático de su estado, vigencia y ejecución, fortaleciendo los mecanismos de control interno y la trazabilidad de la información.

Finalmente, la norma incorpora una cláusula de supletoriedad, remitiendo a la normativa civil y financiera aplicable, lo que asegura la coherencia del régimen con el ordenamiento jurídico general en materia de garantías.

Desde el punto de vista operativo, la implementación de la norma requiere la adecuación de los procesos internos del OSIPTTEL, particularmente en lo referido al registro, seguimiento y control de las cartas fianza, así como la articulación con el Ejecutor Coactivo y la Procuraduría Pública.

Por su parte, los sujetos obligados deberán adecuar sus procedimientos internos para la constitución, presentación y renovación oportuna de las cartas fianza conforme a los estándares establecidos.

Los efectos de la norma serán progresivos, consolidándose en la medida en que sus disposiciones sean aplicadas en los procedimientos correspondientes, contribuyendo de manera sostenida al fortalecimiento de la ejecutoriedad de las sanciones administrativas y a la reducción de la incertidumbre regulatoria.

Cabe precisar que el Decreto Legislativo N° 1718 ha establecido que las disposiciones del artículo 35-A de la Ley N° 27336 resultan aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores que se inicien a partir de su entrada en vigencia, esto es, desde el 8 de febrero de 2026. En ese sentido, la presente norma complementaria será aplicable a dichos procedimientos una vez que las resoluciones que imponen sanciones de multa hayan agotado la vía administrativa o hayan quedado firmes, momento a partir del cual puede configurarse el supuesto de suspensión de la ejecución coactiva mediante la presentación de la carta fianza.

De este modo, se asegura una aplicación coherente y progresiva del régimen, respetando el ámbito temporal definido por el legislador y garantizando la adecuada articulación entre la administración y los sujetos obligados.

VII. DIFUSIÓN DE LA NORMA

En atención a la política de transparencia institucional del OSIPTTEL, establecida en los artículos 7 y 27 del Reglamento General, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, así como a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, que aprueba el Reglamento que establece disposiciones sobre publicación y difusión de normas jurídicas de carácter general, resoluciones y proyectos normativos, la propuesta normativa será publicada con la finalidad de recabar comentarios de los agentes interesados.

Dicha publicación se sustenta, además, en los fundamentos desarrollados en el presente Análisis de Impacto Regulatorio, en virtud del cual se justifica la necesidad de someter el proyecto a comentarios de los interesados, garantizando la participación de los administrados y demás actores del mercado.

En ese sentido, se dispondrá la publicación del proyecto normativo en el portal institucional del OSIPTTEL, otorgando un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de comentarios, sugerencias y observaciones por parte de los interesados.

Los aportes recibidos serán sistematizados en una matriz de comentarios y evaluados por las áreas competentes, a efectos de determinar su incorporación en la versión final de la norma, asegurando así la calidad regulatoria, la transparencia del proceso y la adecuada toma de decisiones.

VIII. IMPLICANCIAS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La propuesta normativa no vulnera el marco constitucional ni afecta derechos fundamentales de los administrados, en tanto se limita a desarrollar un mandato legal expreso contenido en el artículo 35-A de la Ley N° 27336, incorporado mediante el Decreto Legislativo N° 1718. En particular, resulta compatible con el derecho de defensa y la tutela jurisdiccional efectiva, ya que no restringe el acceso a la vía judicial ni condiciona el ejercicio de acciones judiciales, sino que establece requisitos razonables para la suspensión de la ejecución coactiva de sanciones administrativas de multa. Dichos requisitos responden a una finalidad legítima —garantizar la ejecutoriedad de las sanciones— y constituyen una medida idónea, necesaria y proporcional para dicho fin.

En el plano del ordenamiento jurídico, la aprobación de la norma implica un desarrollo reglamentario que complementa el ordenamiento jurídico vigente, en la medida que desarrolla y operativiza el contenido del artículo 35-A de la Ley N° 27336, llenando un vacío regulatorio existente respecto de la gestión de la carta fianza. De este modo, se establecen disposiciones específicas sobre su constitución, presentación, evaluación, control, renovación y ejecución, dotando de contenido operativo a un mandato legal que, hasta la fecha, solo contaba con un desarrollo general.

En ese sentido, la norma no crea un nuevo régimen jurídico autónomo ni introduce obligaciones sustantivas adicionales a las previstas por el legislador, sino que precisa, estandariza y hace exigibles las condiciones necesarias para la adecuada aplicación del régimen vigente, contribuyendo a reducir la incertidumbre y a fortalecer la eficacia del sistema sancionador.

Asimismo, la norma no modifica ni deroga disposiciones vigentes, sino que se integra de manera complementaria al marco normativo existente, en particular a la

Ley N° 27336, el Decreto Legislativo N° 1718, la Ley N° 26702 y demás normas aplicables en materia de garantías. En consecuencia, no se identifican normas que deban ser objeto de modificación o derogación como efecto de su aprobación.

En cuanto a su vigencia, se prevé que la norma entre en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial, lo cual resulta suficiente considerando su naturaleza operativa y el hecho de que no requiere la creación de nuevas estructuras institucionales ni el desarrollo de normativa adicional para su aplicación.

IX. CONCLUSIONES

En atención al análisis desarrollado en el presente Informe, se formulan las siguientes conclusiones:

- 9.1. Existe un mandato legal expreso en el Decreto Legislativo N° 1718 que dispone la emisión de normas complementarias para la adecuada aplicación del artículo 35-A de la Ley N° 27336, lo que habilita y exige la intervención normativa del OSIPTel.
- 9.2. Conforme al análisis multicriterio realizado, la alternativa más idónea es la emisión de una norma complementaria de carácter general, al ser la única que permite operativizar el régimen de carta fianza, reducir la incertidumbre regulatoria y garantizar la ejecutoriedad de las sanciones administrativas.
- 9.3. De conformidad con la normativa sobre transparencia y participación ciudadana, corresponde disponer la publicación del proyecto normativo para la recepción de comentarios de los interesados por un plazo de quince (15) días hábiles.

X. RECOMENDACIONES

Se recomienda elevar al Consejo Directivo del OSIPTel el proyecto de norma que aprueba las disposiciones complementarias para la aplicación del artículo 35-A de la Ley N° 27336, a fin de que se disponga su aprobación para la publicación del proyecto normativo, con el objeto de recabar comentarios de los interesados.

Atentamente,

GIOVANNA EPIFANIA LAVADO CHAVEZ
DIRECTORA DE LA OFICINA DE ASESORIA
JURIDICA