

A	:	JOHNNY ANALBERTO MARCHAN PEÑA GERENTE GENERAL
CC	:	MILAGROS JUDITH VARGAS FIERRO OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES INSTITUCIONALES JESUS EDUARDO GUILLEN MARROQUIN PRESIDENCIA EJECUTIVA (E)
ASUNTO	:	OPINION TÉCNICA SOBRE EL PROYECTO DE LEY N° 13738/2025-CR

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ESPECIALISTA ECONÓMICO	DANIEL MOROCHO
	COORDINADOR DE COMPETENCIA	PAULO CHAHUARA
	COORDINADOR LEGAL	JOSÉ VILLANUEVA
REVISADO POR	SUBDIRECTOR DE ANÁLISIS REGULADORIO (E)	DANIEL ARGANDOÑA
	DIRECTORA DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA	GIOVANNA LAVADO
APROBADO POR	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO

I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 13738/2025-CR⁽¹⁾, Ley que crea el tribunal de apelaciones del Osiptel y fortalece sus funciones de fiscalización y sanción.

II. ANTECEDENTES

Con fecha del 15 de enero de 2026⁽²⁾, mediante OFICIO PO N° 243-2025-2026-CODECO/CR, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos solicita al Osiptel emitir su opinión técnica con relación al Proyecto de Ley 13738/2025-CR, que propone la ley que crea el Tribunal de Apelaciones del OSIPTTEL y fortalecer sus funciones de fiscalización y sanción (en adelante, el Proyecto de Ley).

III. ANÁLISIS

3.1. Sobre las competencias del Osiptel

Conforme a los artículos 76⁽³⁾ y 77⁽⁴⁾ del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC y los artículos 6 y 7 (5) de la Ley que dispone la Desmonopolización Progresiva de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Telefonía Fija Local y de Servicios Portadores de Larga Distancia, Ley N° 26285, el OSIPTTEL es el organismo regulador de los servicios públicos de telecomunicaciones y la agencia de competencia en este sector.

En ese marco, sus funciones están orientadas a garantizar la calidad y eficiencia en la prestación de tales servicios, regulando el equilibrio de las tarifas; así como a mantener y promover una competencia efectiva y justa entre los prestadores de servicios públicos de telecomunicaciones.

¹ Disponible en: <https://api.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MzYzODk1/pdf>

² Recibido por el Osiptel el 15 de enero de 2026.

³ **Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones**

“Artículo 76.- La Comisión Reguladora de Tarifas de Comunicaciones será sustituida por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), que se encargará de regular el comportamiento de las empresas operadoras, así como las relaciones de dichas empresas entre sí, de garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario y de regular el equilibrio de las tarifas.”

⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones**

“Artículo 77.- El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, es un organismo público (...), con autonomía administrativa, económica, financiera, cuyas funciones fundamentales son las siguientes:

1). Mantener y promover una competencia efectiva y justa entre los prestadores de servicios portadores, finales, de difusión y de valor añadido
(...)”

[Subrayado agregado]

⁵ **Ley que dispone la Desmonopolización Progresiva de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de Telefonía Fija Local y de Servicios Portadores de Larga Distancia**

“Artículo 6.- El OSIPTTEL es un organismo público con personería jurídica de derecho público interno, encargado de velar y promover la competencia, presta servicios de supervisión. El OSIPTTEL goza de autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Sus ingresos provienen de los servicios que presta a las empresas supervisadas, según como lo determine su reglamento. (...)”

[Subrayado agregado]

“Artículo 7.- El OSIPTTEL tiene entre sus objetivos:

a) Propiciar el crecimiento de la inversión privada en el servicio público de telecomunicaciones.

b) Mantener y promover la competencia eficaz y equitativa.

c) Promover la calidad y eficiencia de los servicios públicos brindados al usuario”.

[Subrayado agregado]

En tal sentido, el ámbito de sus opiniones técnicas comprende aquellas materias que incidan directa o indirectamente en el ejercicio de sus competencias y en su modelo de gobernanza institucional.

3.2. Respeto a la opinión técnica del Osiptel sobre el Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley propone la creación por ley de un Tribunal de Apelaciones encargado de resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos en procedimientos administrativos sancionadores y de imposición de medidas correctivas, así como establecer disposiciones sobre la política remunerativa aplicable a los órganos colegiados de los organismos reguladores.

Del análisis del Proyecto de Ley y su exposición de motivos se advierten los siguientes aspectos:

1. Inexistencia de necesidad legal y duplicidad normativa

La creación del Tribunal de Apelaciones del OSIPTEL mediante una ley formal resulta innecesaria desde el punto de vista jurídico ni institucional, toda vez que dicho órgano ya ha sido válidamente creado, implementado y en pleno funcionamiento en el marco del ordenamiento vigente.

En efecto, el Tribunal de Apelaciones fue establecido mediante Decreto Supremo N° 140-2023-PCM, que modificó el Reglamento de Organización y Funciones del OSIPTEL, norma dictada al amparo de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores. Adicionalmente, cuenta con soporte orgánico y funcional a través de la Secretaría Técnica de Solución de Controversias y Apelaciones, creada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 127-2023-PE/OSIPTEL.

Asimismo, el Tribunal de Apelaciones dispone de un Reglamento Interno aprobado por Resolución N° 005-2024-CD/OSIPTEL, el cual regula su competencia, funciones, quórum y reglas de funcionamiento, así como el apoyo brindado por su Secretaría Técnica Adjunta. En virtud de dicho marco normativo, los miembros del Tribunal fueron designados mediante Resolución N° 130-2024-CD/OSIPTEL, encontrándose el colegiado en funcionamiento desde el 15 de mayo de 2024. Desde esa fecha, ha resuelto un número significativo de recursos de apelación, lo que evidencia que no se trata de una figura meramente nominal, sino de un órgano plenamente operativo.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, no existe exigencia constitucional ni legal que imponga que los órganos colegiados resolutivos de segunda instancia deban contar con rango legal para su existencia o validez. El TUO de la Ley N° 27444 reconoce la pluralidad de instancia administrativa como un principio del procedimiento, pero no condiciona su cumplimiento a la creación legal de órganos específicos, siendo suficiente que dicha pluralidad se garantice a través de la estructura orgánica aprobada conforme a derecho. En ese sentido, el Tribunal de Apelaciones del OSIPTEL ya satisface plenamente los estándares de debido proceso y doble instancia administrativa.

Por el contrario, asumir que resulta necesaria una “consolidación legal” del Tribunal, como sostiene el Proyecto de Ley, implicaría desconocer la habilitación expresa contenida en el artículo 9 de la Ley N° 27332, modificado por el Decreto Legislativo N° 1555, que faculta a los organismos reguladores a crear órganos resolutivos y atribuye a sus Consejos Directivos la competencia para regular su funcionamiento y designación. Lejos de generar seguridad jurídica, la modificación propuesta podría poner en cuestión la validez de las decisiones adoptadas por el Tribunal hasta la fecha, generando riesgos innecesarios para el mercado y, principalmente, para los usuarios.

Desde la óptica de la técnica legislativa y de la buena regulación, la intervención del Congreso solo se justifica cuando existe un vacío normativo real, una disfuncionalidad estructural o una afectación de derechos que no puede ser corregida mediante instrumentos reglamentarios. En el presente caso, el proyecto de ley no acredita ninguna de estas circunstancias: no se demuestra que el Tribunal carezca de sustento jurídico, que sus decisiones sean inválidas o que exista inseguridad jurídica derivada de su creación vía ROF. Por el contrario, la normativa vigente asegura coherencia institucional y continuidad operativa.

Incorporar la creación y regulación detallada del Tribunal de Apelaciones en una ley formal, lejos de fortalecer el marco institucional, introduce una duplicación normativa innecesaria que contraviene los principios de necesidad y proporcionalidad regulatoria recogidos en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444. La ley pasaría a reproducir —con menor flexibilidad— contenidos que ya se encuentran definidos a nivel reglamentario, sin aportar valor agregado desde el punto de vista jurídico o funcional.

Asimismo, resulta importante advertir que no corresponde incorporar esta materia en la Ley N° 27336, cuyo objeto es desarrollar las funciones y facultades sustantivas del OSIPTEL en materia de supervisión, fiscalización y sanción, y no regular de manera detallada su estructura orgánica interna. La inclusión de disposiciones organizacionales específicas en una ley de desarrollo funcional desnaturaliza su finalidad y rompe la coherencia del sistema normativo, trasladando a la ley aspectos que, por su propia naturaleza, deben permanecer en el ámbito reglamentario.

Finalmente, elevar a rango legal la existencia del Tribunal de Apelaciones genera un efecto indeseado de rigidez institucional, al limitar la capacidad del OSIPTEL para ajustar su organización interna frente a cambios en la carga procesal, la evolución del mercado o nuevas prioridades regulatorias. En un sector dinámico como telecomunicaciones, la flexibilidad organizacional es un activo clave para la eficacia regulatoria. Por ello, mantener la regulación del Tribunal en el ROF, y no en la Ley N° 27336, resulta no solo jurídicamente suficiente, sino también institucionalmente más eficiente.

2. Afectación a la autonomía técnica y al modelo de gobernanza del OSIPTEL

La iniciativa legislativa no solo resulta redundante, sino que introduce disposiciones que afectan directamente la autonomía técnica, funcional y administrativa del OSIPTEL, reconocida expresamente por la Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores. En particular, el proyecto regula por ley aspectos tales como el número de miembros del Tribunal de Apelaciones, la duración de sus mandatos y su régimen de dietas, materias que forman parte del ámbito de gestión interna del regulador.

De acuerdo con el diseño institucional vigente, la organización interna de los organismos reguladores se define a través de sus Reglamentos de Organización y Funciones, en el marco de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La intervención del legislador en este nivel de detalle desnaturaliza dicho modelo y sienta un precedente que podría erosionar progresivamente la autonomía de los reguladores, al trasladar decisiones técnicas y organizacionales al ámbito político-legislativo.

Asimismo, la propuesta altera el equilibrio de gobernanza interna del OSIPTEL, al redefinir el rol del Consejo Directivo en relación con las funciones resolutorias de segunda instancia. Si bien es legítimo buscar una desconcentración de funciones, ello debe realizarse de manera coherente y flexible, evitando la creación de compartimentos estancos con respaldo legal rígido. De lo contrario, se corre el riesgo de fragmentar la toma de decisiones y diluir la responsabilidad institucional sobre la política sancionadora.

Desde una perspectiva institucional, la fortaleza del regulador no radica en la multiplicación de órganos con rango legal, sino en la claridad de roles, la coordinación interna y la rendición de cuentas. En este sentido, el proyecto no fortalece el modelo de gobernanza del OSIPTEL, sino que introduce rigideces que pueden afectar su capacidad de conducción estratégica y su legitimidad como autoridad técnica independiente.

3. Ineficiencia económica y generación de riesgos regulatorios innecesarios

Desde el punto de vista de la economía de la regulación, el Proyecto de Ley no genera beneficios económicos incrementales frente al modelo vigente, en el que el Tribunal de Apelaciones ya opera válidamente. En tal sentido, la redundancia del Proyecto de Ley no contribuye sustantivamente a la eficiencia ni a la certidumbre del sistema sancionador.

Más importante aún, la propuesta no aporta evidencia empírica que acredite la existencia de una falla institucional en el esquema actual. No se presentan indicadores sobre retrasos sistemáticos en la resolución de apelaciones, congestión crítica del Consejo Directivo ni problemas estructurales en la función sancionadora que justifiquen una reforma legal. En ausencia de dicho sustento, la intervención legislativa resulta económicamente ineficiente y contraria a los principios de buena regulación.

Adicionalmente, la creación legal de una instancia resolutoria ya existente incrementa la complejidad institucional del sistema sancionador, lo que puede incentivar estrategias de litigación por parte de los operadores regulados. En un sector intensivo en inversión como telecomunicaciones, este tipo de incertidumbre regulatoria eleva los costos de transacción, afecta las decisiones de inversión y puede debilitar los incentivos al cumplimiento normativo.

Por último, desde una perspectiva de eficiencia dinámica, resulta preferible que las mejoras en la función sancionadora se implementen mediante ajustes organizacionales, fortalecimiento de capacidades internas y optimización de procesos, antes que a través de reformas legales rígidas. El proyecto, tal como está planteado, no contribuye a ese objetivo y genera riesgos regulatorios que superan ampliamente sus eventuales beneficios.

Así pues, en virtud del análisis efectuado este organismo regulador determina que el Proyecto de Ley N° 13738/2025-CR no resulta técnica ni institucionalmente factible. La iniciativa pretende crear por ley un Tribunal de Apelaciones que ya existe y opera válidamente en el marco reglamentario del OSIPTEL, incurriendo en una duplicación normativa innecesaria y contraria a los principios de buena regulación.

Asimismo, el proyecto afecta la autonomía técnica y organizacional del regulador, al regular por ley aspectos que corresponden a su gestión interna y alterar el modelo de gobernanza previsto en la Ley N° 27332. Finalmente, desde una perspectiva económica, no se evidencia un beneficio marginal atribuible al Proyecto de Ley-sobre el estatus actual del Tribunal que compense los costos y la rigidez añadida de elevar su regulación a rango de ley.

En consecuencia, se considera que la iniciativa no debe ser aprobada, siendo más adecuado que cualquier fortalecimiento de la función sancionadora del OSIPTEL se realice dentro del marco organizacional y reglamentario vigente, preservando la autonomía, flexibilidad y coherencia institucional del regulador.

3.3. Comentarios específicos al contenido del Proyecto de Ley

Sin perjuicio de las consideraciones generales expuestas en los numerales precedentes, corresponde formular los siguientes comentarios específicos respecto de los artículos y disposiciones del Proyecto de Ley N° 13738/2025-CR:

3.3.1. Artículo 1. Objeto

El artículo 1 del Proyecto de Ley señala que su finalidad es consolidar, a nivel legal, la estructura del Tribunal de Apelaciones del OSIPTEL, dotándolo de seguridad jurídica y coherencia institucional, ante la supuesta ausencia de un desarrollo legal expreso en la Ley N° 27336.

Respecto a la necesidad de la propuesta, la exposición de motivos señala lo siguiente:

“El presente proyecto de ley busca precisamente consolidar, a nivel legal, la estructura ya configurada reglamentariamente, dotando de seguridad jurídica y coherencia al diseño institucional del regulador.

(...) la ausencia de un desarrollo legal expreso en la Ley 27336 que defina su naturaleza, competencias y composición, lo que genera inseguridad jurídica y limita su consolidación como segunda y última instancia administrativa.”

Mediante Decreto Legislativo N° 1555⁶, que modificó la Ley Marco de los Organismos Reguladores, Ley N° 27332, se modificó el artículo 9 de dicha norma.

La precitada disposición habilita a dichas entidades a crear órganos resolutivos, estableciéndose que su funcionamiento y designación corresponde al Consejo Directivo de cada organismo regulador. En consecuencia, no es necesaria la consolidación legal que se menciona, porque el Tribunal de Apelaciones ya la tiene. Por el contrario, asumir que aquella es necesaria mediante la modificación de la Ley N° 27336, para dotar de seguridad jurídica el funcionamiento del colegiado, debilita y pone en riesgo las decisiones adoptadas hasta ahora, perjudicando al mercado, principalmente los usuarios.

3.3.2. Artículo 2-A.2. Integración del Tribunal de Apelaciones

El Proyecto de Ley propone que el Tribunal de Apelaciones esté integrado por cinco (5) miembros, designados por el Consejo Directivo del OSIPTEL mediante concurso público de méritos, por un período de cinco (5) años.

En principio, de acuerdo con el Reglamento Interno del Tribunal de Apelaciones, este colegiado está compuesto por tres (3) miembros titulares y un (1) miembro suplente, designados por el Consejo Directivo del OSIPTEL mediante concurso público de méritos, por un periodo de cinco (5) años. En consecuencia, los aspectos que aborda el proyecto de ley ya están regulados actualmente en la referida norma.

Además, la propuesta de ley, en principio, contraviene el referido Decreto Legislativo N° 1555 en tanto, como se ha señalado, dicha norma habilita al Consejo Directivo a establecer la conformación de los órganos resolutivos, incluyendo el número de miembros⁷. Crea, además, un régimen diferenciado injustificado respecto de otros órganos resolutivos de la entidad e, incluso, respecto de los otros organismos reguladores.

Sin perjuicio de ello, aumentar el número de miembros de tres (3) a cinco (5) dificulta la toma de decisiones, pues es más complicado generar consenso con una mayor cantidad de miembros, lo que genera el riesgo de que se dilaten las decisiones y se exceda el plazo legal para resolver.

3.3.3. Artículo 2-A.4 y Segunda Disposición Complementaria Final. Régimen de dietas

El Proyecto de Ley regula la percepción de dietas de los miembros del Tribunal de Apelaciones, estableciendo un máximo de cuatro (4) sesiones pagadas al mes.

Sobre este punto, debe precisarse que la percepción de dietas de los miembros de los órganos resolutivos se encuentra actualmente regulada por la Ley N° 31912 y el Decreto Supremo N° 323-2023-EF.

⁶ Publicado el 11 de mayo de 2023.

⁷ Salvo en el caso del Tribunal de Solución de Controversias, cuyo número de miembros, según el indicado decreto legislativo, es cinco (5).

Así pues, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley N° 31912:

Artículo 48. Dietas de los miembros de los órganos resolutiveos de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos

48.1 Los miembros de los órganos resolutiveos de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos a los que hace referencia el artículo 1 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, perciben dietas como contraprestación por las sesiones en las que participan. Ningún miembro de los órganos resolutiveos puede percibir dietas en más de una entidad.

48.2 Se autoriza, durante el Año Fiscal 2023, al Ministerio de Economía y Finanzas a aprobar mediante decreto supremo, el número y monto de las dietas de los miembros de los órganos resolutiveos de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos, a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros. Para tal efecto, se exonera de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, y el financiamiento se realiza con cargo al presupuesto institucional del organismo regulador correspondiente, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

48.3 Los miembros del Tribunal de Solución de Controversias de los organismos reguladores de la inversión privada en los servicios públicos se rigen por el Decreto Supremo 033-2001-EF, Decreto Supremo que aprueba la política remunerativa de OSIPTEL, OSINERG, OSITRAN y la SUNASS.

Por su parte, en el artículo 2 y Anexo del Decreto Supremo N° 323-2023-EF:

Artículo 2.- Número de dietas al mes

Los miembros de los órganos resolutiveos de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos perciben hasta cuatro (4) dietas al mes. Excepcionalmente, perciben hasta dos (2) dietas adicionales por incremento de carga procesal, siempre que se configuren las condiciones siguientes:

(...)

ANEXO

NÚMERO MÁXIMO Y MONTO DE LAS DIETAS DE LOS MIEMBROS DE LOS ÓRGANOS RESOLUTIVOS DE LOS ORGANISMOS REGULADORES DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Organismo regulador	Órgano resolutiveo	Número máximo de dietas al mes	Monto de dieta (S/)
OSIPTEL	Cuerpos Colegiados de Solución de Controversias	4	1,500
	Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios - TRASU	4	1,500
	Tribunal de Apelaciones	4	1,500

Por ende, existe marco legal que habilita y fija el monto del Tribunal de Apelaciones, por lo que la propuesta carece de necesidad. A la fecha, el Tribunal de Apelaciones percibe cuatro (4) dietas al mes, cada una de S/ 1500.

Sin perjuicio de ello, debe indicarse que la propuesta también genera un trato diferenciado injustificado, respecto del resto de órganos resolutivos del Osiptel⁸ y también de los otros organismos reguladores, porque mientras que estos podrían acceder a dos (2) dietas adicionales por incremento de la carga, el Tribunal de Apelaciones estaría impedido de esto.

3.3.4. Primera Disposición Complementaria Transitoria

Propone que los recursos de apelación interpuestos contra resoluciones de la Gerencia General y del TRASU en procedimientos administrativos sancionadores y de imposición de medidas correctivas, con anterioridad a la instalación del Tribunal de Apelaciones, continúan siendo conocidos y resueltos por el Consejo Directivo del OSIPTEL, hasta la conclusión de dichos procedimientos.

Esta disposición es innecesaria por lo siguiente:

- a) El Tribunal de Apelaciones se encuentra instalado desde el 15 de mayo de 2024, en mérito de la resolución N° 130-2024-CD/OSIPTEL. Ha asumido competencia sobre los recursos de apelación interpuestos desde esa fecha, al día de hoy.
- b) La indicada regulación transitoria fue abordada mediante la resolución N° 085-2024-CD/OSIPTEL de 22 de marzo de 2024, emitida por el Consejo Directivo del Osiptel en ejercicio de su función normativa, cuyo artículo tercero estableció:

Artículo Tercero.- Los recursos de apelación que hayan sido interpuestos contra las Resoluciones de la Gerencia General y del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU), en procedimientos administrativos sancionadores y de imposición de medidas correctivas, hasta antes de la fecha de publicación en el diario oficial El Peruano de la resolución que designe a los miembros del Tribunal de Apelaciones, serán resueltos por el Consejo Directivo del Osiptel previo informe emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica.

IV. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley N° 13738/2025-CR no es técnica ni institucionalmente viable, al duplicar un órgano ya existente en el OSIPTEL. La propuesta afecta la autonomía técnica y organizacional del regulador y altera su modelo de gobernanza. Asimismo, la iniciativa legislativa no demuestra beneficios económicos adicionales atribuibles al Proyecto de Ley y genera riesgos regulatorios innecesarios. En tal sentido, se considera que la iniciativa legislativa no debería ser aprobada siendo que además resulta redundante respecto del Tribunal ya existente y operativo y no genera un beneficio adicional identificable o sustantivo.

⁸ Excepto el Tribunal de Solución de Controversias.

V. RECOMENDACIÓN

Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, para los fines que estime pertinente.

Atentamente,

LENNIN FRANK QUISO CORDOVA
DIRECTOR DE POLITICAS REGULATORIAS
Y COMPETENCIA