

**TRIBUNAL DE APELACIONES DE SANCIONES
EN TEMAS DE ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN**

SALA 1

RESOLUCIÓN N° 43-2022-OS/TASTEM-S1

Lima, 08 de febrero del 2022

VISTO:

El Expediente N° 201800007294 que contiene el recurso de apelación interpuesto el 21 de diciembre 2021 por la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electronorte Medio S.A. (en adelante, Hidrandina),¹ representada por la señora Elida Huamanlazo Barrios, contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 3758-2021-OS/OR LA LIBERTAD del 30 de noviembre de 2021, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 3098-2019-OS/OR LA LIBERTAD de fecha 27 de diciembre de 2019, mediante la cual se la sancionó por incumplir el “*Procedimiento de Supervisión de los Suministros Provisionales Colectivos de Venta en Bloque*”, aprobado por Resolución N° 213-2011-OS-CD (en adelante, el Procedimiento), en el periodo de supervisión 2018.

CONSIDERANDO:

1. Con Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 190-2019-OS/OR LA LIBERTAD de fecha 9 de octubre de 2019, se decidió ampliar por 3 (tres) meses el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador.
2. Mediante Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 3098-2019-OS/OR LA LIBERTAD del 27 de diciembre de 2019, se sancionó a Hidrandina con una multa total de 4.05 (cuatro y cinco centésimas) UIT, por haber incurrido en las siguientes infracciones:

Ítem	Infracción	Sanción
1	Se verificó que Hidrandina atendió a 19 (diecinueve) suministros provisionales colectivos ubicados dentro de su zona de concesión, cuyas instalaciones eléctricas internas presentan deficiencias que representan riesgo para la seguridad pública, contraviniendo las reglas del Código Nacional de Electricidad, según lo establecido en el literal e) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas ² .	1.05 UIT

¹ Hidrandina es una empresa de distribución eléctrica que tiene su zona de concesión en los departamentos de en los departamentos de Ancash, Cajamarca y La Libertad.

² **LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS - DECRETO LEY N° 25844**

“**Artículo 31°.**.- *Los concesionarios de generación, transmisión y distribución están obligados a:*

(...)

e) Cumplir con las disposiciones del Código Nacional de Electricidad y demás normas técnicas aplicables;

Ítem	Infracción	Sanción
	Norma incumplida: Literal a) del numeral 6.3 del Procedimiento ³ .	
2	Se detectó que en 6 (seis) suministros provisionales colectivos ubicados dentro de su zona de concesión, Hidrandina no orientó ni notificó a los interesados o responsables de los suministros colectivos para que velen por la seguridad y mantenimiento de sus instalaciones para preservar la seguridad pública. Norma incumplida: Literal a) del numeral 6.3 del Procedimiento.	1 UIT
3	Se verificó que en 7 (siete) casos Hidrandina incumplió la prohibición de facturar en bloque la energía en suministros rurales conectados a su sistema de distribución después del 3 de mayo de 2007. Norma incumplida: Numeral 6.4 del Procedimiento ⁴ .	1 UIT
4	Se detectó que 135 (ciento treinta y cinco) suministros provisionales colectivos, cuya instalación supera los 5 (cinco) años de antigüedad, no evidenciaron durante la supervisión de campo el cumplimiento de los requisitos necesarios para que los usuarios continúen beneficiándose del suministro eléctrico, transgrediendo lo establecido en el artículo 11 de la Norma DGE 001-P-4/1990, " <i>Suministros Provisionales de Energía Eléctrica en Sistemas de Distribución</i> ". Norma incumplida: Artículo 11 de la Norma DGE 001-P-4/1990 ⁵ .	1 UIT

(...)"

³ PROCEDIMIENTO DE SUPERVISIÓN DE LOS SUMINISTROS PROVISIONALES COLECTIVOS DE VENTA EN BLOQUE, APROBADO POR RESOLUCIÓN N° 213-2011-OS-CD

"6. OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA

(...)

6.3 En los suministros en bloque dentro de la zona de concesión

a) Cumplir con las disposiciones del Código Nacional de Electricidad y demás normas técnicas aplicables, según lo establecido por el artículo 31° inciso e) de la LCE. Cuando corresponda, orientar y notificar a los interesados o responsables de los suministros colectivos, para que velen por la seguridad y mantenimiento de sus instalaciones para preservar la seguridad pública.

(...)"

⁴ PROCEDIMIENTO DE SUPERVISIÓN DE LOS SUMINISTROS PROVISIONALES COLECTIVOS DE VENTA EN BLOQUE, APROBADO POR RESOLUCIÓN N° 213-2011-OS-CD

"6. OBLIGACIONES DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA

(...)

6.4 En los suministros en bloque fuera de la zona de concesión:

Cumplir con la prohibición de vender o facturar en bloque la energía eléctrica para los suministros otorgados para los clientes de electrificación rural pertenecientes a los Sistemas Eléctricos Rurales conectados a su sistema, después del 3 de mayo de 2007, de acuerdo con el artículo 60° del Reglamento de la LGER, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2007-EM."

⁵ NORMA DGE 001-P-4/1990, "*SUMINISTROS PROVISIONALES DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN*", APROBADA POR-RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 084-1990-EM/DGE

"11 PRÓRROGA DE LOS SUMINISTROS PROVISIONALES.

(...)

Los suministros colectivos e individuales tendrán una duración máxima de cinco (5) años, excepto los siguientes casos que continuarán gozando el servicio hasta la electrificación total de la zona, previo cumplimiento de los requisitos indicados en 11.1 y 11.2:

- Los suministros colectivos que ocupan predios declarados de uso agrícola intangible, o similares.

Ítem	Infracción	Sanción
MULTA TOTAL		4.05 UIT

La primera instancia indicó que los incumplimientos imputados a Hidrandina se encuentran tipificados como infracciones administrativas y son sancionables conforme al numeral 1.10⁶ del Anexo N° 1 de la Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica, comprendido en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD.

3. Con Carta N° GR/F-0220-2020 presentada el 21 de enero de 2020, Hidrandina interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 3098-2019-OS/OR LA LIBERTAD, el cual fue declarado infundado mediante la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 3758-2021-OS/OR LA LIBERTAD del 30 de noviembre de 2021.
4. A través de la Carta N° GR/F-4007-2021 de fecha el 21 de diciembre de 2021, Hidrandina interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 3758-2021-OS/OR LA LIBERTAD, sobre la base de los siguientes argumentos:

a) Respecto a la primera infracción imputada, señaló que:

- Reitera que brinda el servicio eléctrico a los suministros provisionales de venta en bloque cuyas instalaciones eléctricas se encuentran acorde con lo estipulado en el Código Nacional de Electricidad y demás normas técnicas.
- Considerando que las instalaciones son provisionales, los materiales con los que están construidas cuentan con especificaciones técnicas distintas a las de los materiales utilizados en las instalaciones definitivas, las cuales no garantizan una larga vida útil; por lo que fácilmente pueden deteriorarse, originando algún tipo de incumplimiento al momento de la supervisión.
- Aun así, su empresa ha procedido a notificar sobre las instalaciones en mal estado y estará procediendo al corte del servicio a aquellos suministros que no cumplan con el levantamiento de observaciones, afrontando conflictos por estos cortes, ya que los pobladores aducen que son de bajos recursos económicos, lo que no les permite realizar un adecuado mantenimiento a sus instalaciones internas.

- *Los suministros individuales destinados a usos especiales (Industrial, Educativa, Hospitalario, etc.).*
- *Los suministros individuales destinados a comercio, en caso de estar debidamente fundamentado."*

⁶ ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE LA GERENCIA DE FISCALIZACIÓN ELÉCTRICA – ANEXO 1

N°	TIPIFICACIÓN DE INFRACCIÓN	BASE LEGAL	SANCIÓN	E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
1.10.	Incumplir la Ley, el Reglamento, las normas, Resoluciones y disposiciones emitidas por el Ministerio, la Dirección u OSINERG, así como las demás normas legales, técnicas y otras vinculadas con el servicio eléctrico	Art. 201° inc. P) del Reglamento	Amonestación De 1 a 1000 UIT	– (M) Hasta 200 UIT	– (M) Hasta 300 UIT	– (M) Hasta 500 UIT	– (M) Hasta 1000 UIT

- Las observaciones sobre las instalaciones eléctricas en mal estado han sido planteadas de manera general por el supervisor, pues si bien indican la tipificación de la deficiencia, no se señala su ubicación específica ni la cantidad total de observaciones por tipo en el campo para su levantamiento; es decir, no indican la manzana o el número de lote de referencia, lo que no es posible apreciar en las fotos referidas en el Anexo N° 10 del Informe de Instrucción.
- Con relación a los suministros observados, está adjuntando evidencias de las coordinaciones que se han efectuado con los dirigentes de los suministros provisionales colectivos, así como las declaraciones juradas firmadas por dichos dirigentes, con las cuales se evidencia que las instalaciones eléctricas de los suministros provisionales fueron realizadas respetando lo establecido en el Código Nacional de Electricidad y el compromiso de supervisión por parte de Hidrandina de los suministros provisionales de venta en bloque observados.

b) En cuanto a la segunda infracción imputada, alegó que:

- Respecto a los 6 suministros observados, ha adjuntado evidencias de las coordinaciones que se han efectuado con los dirigentes de los suministros provisionales colectivos, tanto en campo como en sus oficinas, donde se les orientó para que velen por la seguridad y el buen mantenimiento de sus instalaciones eléctricas, instándolos a preservar la seguridad pública.
- Ello es confirmado por los dirigentes de los comités de electrificación en las declaraciones juradas que adjunta, en las cuales manifiestan que Hidrandina los orientó sobre este tema desde la puesta en servicio del suministro y que también se realizaron coordinaciones para el levantamiento de las observaciones detectadas en las inspecciones.
- Además, en la inspección de campo el supervisor no identificó a los dirigentes de los comités de electrificación conforme a la documentación respectiva, sino que la opinión está basada en entrevistas con los moradores del sector, quienes no están al tanto de las coordinaciones realizadas entre la empresa y las juntas directivas.
- Las declaraciones juradas que presenta como evidencia están suscritas por los dirigentes de los diferentes comités, con quienes está en constante comunicación.

c) Sobre la tercera infracción imputada, sostuvo que:

- Los suministros que no están individualizados se encuentran en proceso de saneamiento físico legal; se continúa coordinando con el área de Planeamiento Urbano de su respectiva municipalidad y es responsabilidad de esta entidad definir y emitir los planos de lotización, catastrales y poder evitar conflictos y reclamos sociales con la población que actualmente se encuentran en situación de provisionales.
- Para los suministros de venta en bloque en media tensión, se trata de pueblos que por temas internos no han culminado su proyecto de electrificación. Se les ha instado a culminar dichos proyectos por presión de la población, pues el corte generaría un problema social, dada la experiencia en la zona de Ancash, donde hasta en dos oportunidades sus oficinas administrativas fueron siniestradas (incendiadas, destrozadas, hurtos, entre otros) y su personal fue agredido.

- Asimismo, como parte de su política de mantener en buen estado a las instalaciones de los suministros provisionales colectivos de venta en bloque, se está procediendo a notificar para posteriormente realizar el corte del servicio ante un incumplimiento.

d) En lo que concierne a la cuarta infracción imputada, precisó que:

- Está adjuntando evidencias de las coordinaciones que se han efectuado con los dirigentes de los suministros provisionales colectivos.
- En las declaraciones juradas suscritas por los representantes de las juntas directivas, se manifiesta que Hidrandina ha realizado coordinaciones periódicas desde la puesta en servicio de las instalaciones provisionales sobre seguridad eléctrica, levantamiento de observaciones y asesoramiento para la electrificación definitiva.
- El principal problema se presenta en la regularización de documentación por parte de las autoridades municipales.
- En el caso del suministro N° [REDACTED] está adjuntando una captura de pantalla de su sistema comercial, donde se aprecia que a dicho suministro no se le factura consumo desde junio de 2017, considerando que fue electrificado, lo cual evidencia que la concesionaria sí realiza las gestiones para la electrificación definitiva, siempre con el apoyo de los comités de electrificación.

e) Respecto al cálculo de la multa, señaló que:

- Hidrandina no está obteniendo un beneficio ilícito, toda vez que los costos de la inspección de los suministros provisionales de venta en bloque no están reconocidos en la normativa vigente.
- Asimismo, se está aplicando de manera general el cálculo de recursos humanos por un periodo mínimo de una semana, sin aplicar los rendimientos respectivos. Se está duplicando el uso de recursos en el caso del ingeniero supervisor, ya que para ambas actividades el supervisor es la misma persona.
- Las multas impuestas vulneran el Principio de Razonabilidad, debido a que no se han aplicado los criterios de graduación de la sanción y, como consecuencia de ello, las multas deben ser dejadas sin efecto.

5. Por Memorándum N° 188-2021-OS/OR LA LIBERTAD, recibido el 23 de diciembre de 2021, la Oficina Regional de La Libertad remitió los actuados al TASTEM, el cual luego de haber realizado la evaluación del expediente y de la normativa vigente, ha llegado a las conclusiones que se señalan en los numerales siguientes.
6. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por Hidrandina en su recurso de apelación, este Órgano Colegiado considera necesario pronunciarse de oficio sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

Sobre el particular, cabe señalar que el 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial "El Peruano" el Decreto Legislativo N° 1272, que introdujo diversas modificaciones e incorporó nuevas disposiciones a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Así, el

citado decreto legislativo incorporó el artículo 237-A⁷, precisándose que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de 9 (nueve) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos y que este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por 3 (tres) meses, justificándose mediante resolución la ampliación de dicho plazo, previo a su vencimiento.

En adición a ello, se dispuso que, transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo. Además, se precisa que la caducidad es declarada de oficio por el órgano competente y que el administrado también se encuentra facultado para solicitarla.

Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Transitoria⁸ del mencionado decreto legislativo estableció que las entidades debían adecuar sus procedimientos especiales a lo previsto en esta norma.

En este sentido, mediante la Resolución del Consejo Directivo de Osinergmin N° 040-2017-OS/CD, se aprobó el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin (en adelante, Reglamento de Supervisión y Sanción), vigente al momento en que se inició el presente procedimiento administrativo sancionador, estableciéndose en el numeral 28.2⁹ del artículo 28° que el órgano sancionador tiene un plazo de 9 (nueve) meses contados a partir del inicio del procedimiento administrativo

⁷ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1272**

"Artículo 237-A. Caducidad del procedimiento sancionador

1. *El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver, la caducidad operará al vencimiento de este.*
2. *Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.*
3. *La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.*
4. *En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción."*

⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1272**

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera. - *Las entidades tendrán un plazo de sesenta (60) días, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para adecuar sus procedimientos especiales según lo previsto en el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444."*

⁹ **REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ENERGÉTICAS Y MINERAS A CARGO DE OSINERGMIN, APROBADO POR RESOLUCIÓN N° 040-2017-OS/CD**

"Artículo 28.- Plazos

(...)

28.2 *El órgano sancionador tiene un plazo de nueve (9) meses contados a partir del inicio del procedimiento administrativo sancionador para emitir la resolución que sanciona o archiva el procedimiento. De manera excepcional, dicho plazo puede ser ampliado como máximo por tres (3) meses, mediante resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación de plazo, debiendo notificarse al Agente Supervisado.*

(...)

28.5 *Toda notificación deberá practicarse en días y horas hábiles, y a más tardar dentro del plazo de cinco (05) días hábiles, a partir de la expedición del acto que se notifique."*

sancionador para emitir la resolución que sanciona o archiva el procedimiento. Adicionalmente, se ha estipulado que, de manera excepcional, tal plazo puede ser ampliado como máximo por 3 (tres) meses, mediante resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación de plazo, debiendo notificarse al administrado.

Así también, en el numeral 31.4 del artículo 31¹⁰ del Reglamento de Supervisión y Sanción se ha establecido que transcurrido el plazo máximo para resolver a que se refiere el numeral 28.2 del artículo 28°, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

Con relación a la caducidad administrativa, en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 se precisó que la incorporación de la figura de la caducidad administrativa tuvo por fin *“(...) preservar condiciones básicas de seguridad jurídica, se establecen ciertas pautas a seguir que buscan cerrar una situación para que esta no quede indefinidamente sin una solución definitiva”*¹¹ (el énfasis es nuestro). Asimismo, en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1452 (que modificó, entre otros, el artículo 237-A referido a la caducidad, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272) se estableció que:

“(...) esta finalidad es acorde con lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 3509-2009-PHC/TC, en el que ha reconocido que:

*“(...) la violación del **derecho al plazo razonable, que como ya se ha dejado dicho es un derecho público subjetivo de los ciudadanos, limitador del poder estatal, provoca el nacimiento de una prohibición para el Estado de continuar con la persecución penal fundada en la pérdida de la legitimidad punitiva derivada del quebrantamiento de un derecho individual de naturaleza fundamental. Sostener lo contrario supondría, además, la violación del principio de Estado Constitucional de Derecho, en virtud del cual los órganos del Estado sólo pueden actuar en la consecución de sus fines dentro de los límites y autorizaciones legales y con el respeto absoluto de los derechos básicos de las personas**”*¹² (el énfasis es nuestro).

¹⁰ REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ENERGÉTICAS Y MINERAS A CARGO DE OSINERGMIN, APROBADO POR RESOLUCIÓN N° 040-2017-OS/CD

“Artículo 31.- Prescripción y caducidad

(...)

31.4 Transcurrido el plazo máximo para resolver a que se refiere el numeral 28.2 del artículo 28, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

31.5 La caducidad es declarada de oficio por el órgano sancionador o el órgano revisor. El Agente Supervisado también se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento ante el órgano sancionador o ante el órgano revisor, en caso no haya sido declarada de oficio.”

¹¹ <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf>, página 57.

¹² <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Setiembre/16/EXP-DL-1452.pdf>, página 17.

Por otra parte, los profesores García de Enterría y Ramón Fernández, citados por Tardío Pato¹³, subrayan que tal régimen de caducidad se justifica “*en la necesidad de liberar a los ciudadanos de la pendencia indefinida e ilimitada de un riesgo de gravamen, de sanción o de pérdida o limitación de derechos anunciada por la Administración, al haber iniciado un procedimiento al efecto*”.

Asimismo, los profesores Gómez Tomillo y Sanz Rubiales, citados por Morón Urbina¹⁴, señalan que “*en cuanto a la finalidad de la caducidad, en líneas generales corresponde señalar que, en tanto dicha figura está asociada a la inactividad y al transcurso de un plazo, sus fundamentos son la seguridad jurídica y el derecho al plazo razonable. Ello es así, en tanto el fin de un procedimiento y la imposibilidad de ejercitar una potestad administrativa luego del cumplimiento de un plazo presuponen un desinterés por parte del sujeto llamado a actuar de determinada manera*” (el énfasis es nuestro).

Como se puede observar hasta aquí, tanto el legislador, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina especializada, coinciden en señalar que la institución de la caducidad tiene por finalidad garantizar la seguridad jurídica y el derecho al plazo razonable. Por ello, su incorporación dentro de la Ley del Procedimiento Administrativo General, a través del Decreto Legislativo N° 1272, guarda estrecha relación con el derecho al plazo razonable que forma parte del conjunto de derechos y garantías reconocidos por el Principio del Debido Procedimiento, contenido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁵.

Asimismo, con relación al plazo razonable, es necesario señalar que, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 86° del TUO de la LPAG¹⁶, las autoridades administrativas tienen el deber de realizar

¹³ Tardío Pato, José Antonio. *Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 298-299, mayo-diciembre, 2005, pp. 11-53. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España.

¹⁴ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 14ª Edición, Tomo II, Pág. 538.

¹⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”

¹⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

“Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

las actuaciones a su cargo en tiempo hábil, para facilitar a los administrados el ejercicio oportuno de los actos procedimentales de su cargo. Sobre el particular, Morón Urbina señala que “(...) *la norma busca que las autoridades realicen las acciones a su cargo de manera oportuna, sin afectarle a los administrados por (...) [la] extemporaneidad de los actos a su cargo (emisión de informes, realización de notificaciones, obtención de documentos de otras entidades o administrados, decisión sobre pedidos en el expediente, etc.). La autoridad, si bien puede tener un determinado plazo para cumplir sus actuaciones, debe cumplir con el principio de celeridad (...)*”. Ello guarda relación con el Principio de Impulso de Oficio¹⁷, según el cual las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Por otro lado, de acuerdo con Alejos Guzmán¹⁸, el hecho de que la caducidad sea declarada de oficio por el órgano competente pone en evidencia que “(...) *la caducidad es una regla de orden público o, si se prefiere, que es de interés público. Por ello se dispone su carácter automático y su declaración de oficio, quedando claro que el administrado no podría renunciar a la misma. Esa naturaleza indisponible de la caducidad revela su importancia y trascendencia para el interés público*”.

Ahora bien, como ya se mencionó anteriormente, el precitado artículo 237-A, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272, establece que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de 9 (nueve) meses contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, siendo que, en caso transcurra el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo. Es decir, **el legislador ha considerado que el plazo razonable con el que debe contar la Administración para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores es 9 (nueve) meses**, a cuyo vencimiento, sin que se notifique la respectiva resolución, el procedimiento sancionador caduca de pleno derecho.

Asimismo, si bien el aludido artículo 237-A ha establecido la posibilidad de que el plazo razonable de 9 (nueve) meses pueda ser ampliado excepcionalmente como máximo por 3 (tres) meses,

5. Realizar las actuaciones a su cargo en tiempo hábil, para facilitar a los administrados el ejercicio oportuno de los actos procedimentales de su cargo.
(...)”

¹⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.”

¹⁸ Alejos Guzmán, Oscar. *La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú*. Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio de 2020, pp. 413-428

para ello el órgano competente **debe emitir una resolución debidamente sustentada**, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento.

Respecto de la ampliación del plazo de caducidad, Morón Urbina¹⁹ señala que:

*“(...) la norma admite la ampliación del plazo de caducidad por tres (3) meses, **pero requiere de una resolución debidamente sustentada por parte del órgano competente, detallando las justificaciones de hecho y de derecho que conllevan a la necesidad de ampliar el plazo regular.***

*La no resolución del procedimiento sancionador a tiempo se presume por inacción de la Administración derivada de causas imputables a ella, dado que aquella tiene el deber y competencias para impulsarlo por sí misma, de manera que la paralización de las actuaciones por incuria o desidia significa el mantenimiento de injustificadas situaciones de incertidumbre desencadenantes de evidentes perjuicios para los afectados. Pero **si esa no resolución se debe a casos ajenos e invencibles para la autoridad**, como medidas cautelares, existencia de procesos judiciales que requieran de pronunciamiento previo u obstrucción del administrado, **deberá ser objeto de acreditación por la entidad**” (el énfasis es nuestro).*

Por su parte, Alejos Guzmán²⁰ precisa lo siguiente:

(...) el TUO de la LPAG exige que esa prórroga del plazo se motive debidamente. Esta precisión llama a interrogarnos dos cosas: ¿por qué la precisión si en principio todo acto debe ser motivado?, ¿cómo debe motivarse dicha prórroga?

*La primera pregunta planteada me parece trascendental, si partimos de la premisa que el legislador no es redundante. En ese sentido, considero que solo hay una forma de explicar dicha precisión y consiste en asumir que **la prórroga de plazo requiere de una motivación especial o, siendo más claros, requiere de una motivación mayor.** Así, lo que prevé la norma es un estándar más riguroso de motivación.*

Ello no es extraño en nuestro ordenamiento jurídico. Sucede así, por ejemplo, con los actos de gravamen como la misma sanción, en donde el estándar de justificación es mayor. Basta con constatar que la Administración debe superar la presunción de licitud que favorece al administrado. Otro ejemplo es el caso de la nulidad de oficio, en donde la Ley del Procedimiento Administrativo General exige que la administración acredite no solo vicios de nulidad, sino además afectación al interés público o derechos fundamentales.

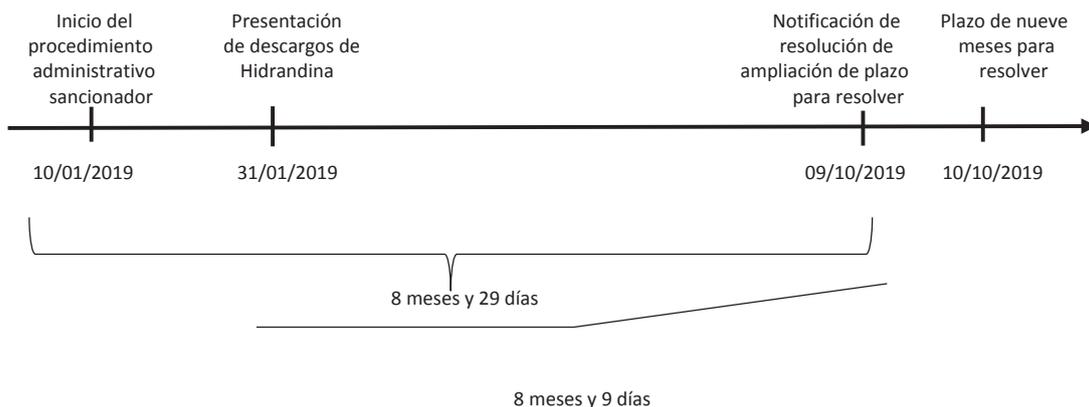
¹⁹ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 14ª Edición, Tomo II, Pág. 539.

²⁰ Alejos Guzmán, Oscar. *La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú*. Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio de 2020, pp. 413-428

De ahí que se pueda concluir válidamente que la prórroga del plazo de caducidad no es un acto cualquiera que se puede motivar con fórmulas vacías o explicaciones cortas. Por el contrario, dicho acto no solo debe tener una buena justificación que lo respalde, sino que dicha justificación debe ser bien explicada al administrado, con los detalles que sean necesarios para comprender por qué el plazo amerita ser ampliado. Incumplir ello debería acarrear la nulidad del acto por vicio en la motivación” (el énfasis es nuestro).

De lo expuesto por ambos autores, se desprende que la ampliación del plazo de caducidad, por ser excepcional, requiere de un estándar de motivación mucho mayor que incluya necesariamente el detalle de las justificaciones de hecho y de derecho que conllevan a la necesidad de ampliar el plazo regular, hechos que deberán ser objeto de acreditación por parte de la autoridad administrativa, proscribiéndose así toda posibilidad de motivación con fórmulas vacías o explicaciones cortas, tal como lo prohíbe el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG²¹. Tal posición es compartida y asumida por este Tribunal Administrativo, como ya ha sido señalado en las Resoluciones N° 213-2021-OS/TASTEM de fecha 16 de noviembre de 2021, N° 223-2021-OS/TASTEM de fecha 30 de noviembre de 2021 y N° 230-2021-OS/TASTEM de fecha 7 de diciembre de 2021.

En el presente caso, mediante el Oficio N° 51-2019-OS/OR LA LIBERTAD, notificado a Hidrandina el 10 de enero de 2019, se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, otorgándosele a Hidrandina un plazo de 5 (cinco) días hábiles a fin de que formule sus descargos. En tal sentido, **el plazo de 9 (nueve) meses con que contaba la primera instancia para resolver el procedimiento vencía el 10 de octubre de 2019**, conforme se muestra en la siguiente línea de tiempo:



²¹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL – DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

“Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que, por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)”

De la revisión del expediente se aprecia que con fecha 9 de octubre de 2019 (es decir, un día antes del vencimiento del plazo de 9 meses para resolver), la primera instancia notificó a Hidrandina la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 190-2019-OS/OR LA LIBERTAD, mediante la cual se decidió ampliar por 3 (tres) meses el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador bajo el siguiente sustento:

“(…)

Que, conforme se expone en el Informe N° 230-2019-OS/OR LA LIBERTAD, emitido por el Órgano Instructor del presente procedimiento administrativo sancionador, la complejidad del presente caso y la información técnica y legal que debe ser analizada a fin de no vulnerar el derecho al debido procedimiento de HIDRANDINA, ha dilatado la realización de los actos de instrucción necesarios para el análisis de hechos, recopilación de datos, actuación de pruebas y demás que resulten necesarias a efectos de verificar la comisión de la infracción imputada en el presente procedimiento sancionador.

Que, de lo expuesto precedentemente, se advierte que el plazo previsto de nueve (09) meses contado a partir del inicio del procedimiento administrativo sancionador para emitir la resolución que sanciona o archiva, ha resultado insuficiente, siendo necesario dictar una ampliación de plazo para la culminación de los actos de instrucción y la emisión de la resolución de primera instancia.

(…)”

Es oportuno resaltar que los descargos al inicio del procedimiento sancionador fueron presentados por Hidrandina el 31 de enero de 2019.

De lo anterior, se verifica que al 9 de octubre de 2019 (fecha de notificación de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 190-2010-OS/OR LA LIBERTAD) habían transcurrido 8 (ocho) meses y 29 (veintinueve) días de iniciado el procedimiento sancionador y 8 (ocho) meses y 9 (nueve) días de presentados los descargos por parte de Hidrandina (31 de enero de 2019); pero el procedimiento se encontraba aún en la etapa de espera de la presentación de descargos al Informe Final de Instrucción N° 363-2019-OS/OR LA LIBERTAD, el cual fue trasladado a Hidrandina recién el 3 de octubre de 2019.

En la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 190-2010-OS/OR LA LIBERTAD del 9 de octubre de 2019, se señaló que la ampliación del plazo para resolver se sustentaba en la complejidad del caso y la información técnica y legal que debía ser analizada a fin de no vulnerar el derecho al debido procedimiento de Hidrandina, lo cual había dilatado la realización de los actos de instrucción necesarios.

Sin embargo, lo alegado en la resolución de ampliación de plazo constituye un hecho que resulta imputable a la gestión interna de la propia Administración, toda vez que la realización de los

actos de instrucción necesarios para el análisis de hechos, recopilación de datos, actuación de pruebas y demás que resulten necesarias a efectos de verificar la comisión de la infracción imputada; la posterior elaboración del Informe Final de Instrucción y la evaluación de los posteriores descargos por el órgano sancionador, forman parte del trámite regular de cualquier procedimiento administrativo sancionador y, conforme se ha expuesto, la normativa vigente ha considerado que el plazo razonable con el que cuenta la Administración para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores es de 9 (nueve) meses.

De esta forma, este Órgano Colegiado considera que la ampliación del plazo para resolver el presente caso, dispuesta en la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 190-2019-OS/OR LA LIBERTAD, no se encuentra debidamente justificada.

El numeral 1.1²² del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG dispone que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el Principio de Legalidad, en virtud del cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho.

Asimismo, debe tenerse presente que, de acuerdo con el Principio del Debido Procedimiento, establecido en el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, los administrados gozan de derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, tales como el derecho a refutar los cargos imputados, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios, a ofrecer y producir pruebas, y a **obtener una decisión motivada**.

Adicionalmente, de conformidad con el Principio del Debido Procedimiento, contenido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, que regula los principios especiales de la potestad sancionadora administrativa, no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento²³.

²² **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1 **Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que le fueron conferidas.

1.2 **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”

²³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

Además, el numeral 4) del artículo 3°²⁴ del TUO de la LPAG establece como requisito de validez de los actos administrativos, la motivación en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Con relación al requisito de validez del acto administrativo referido a la motivación, el numeral 6.1 del artículo 6°²⁵ del TUO de la LPAG estipula que la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

Por su parte, el numeral 1° del artículo 10° del TUO de la LPAG²⁶ prevé como causal de nulidad del acto administrativo, la contravención a la ley.

En este sentido, en la medida que la primera instancia no ha emitido un pronunciamiento debidamente motivado, justificando la ampliación excepcional del plazo de caducidad, conforme a los fundamentos expuestos en la presente resolución, se determina que la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 190-2019-OS/OR LA LIBERTAD del 9 de octubre de 2019, mediante la cual se dispuso ampliar por 3 (tres) meses el plazo para resolver, incurrió en las causales de nulidad previstas en los numerales 1) (contravención a la ley y a normas de carácter reglamentario: vulneración del Principio de Debido Procedimiento y del numeral 28.2 del artículo

(...)

2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

(...)"

²⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. **Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico."

²⁵ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

"Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)"

²⁶ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)"

28° del Reglamento de Supervisión y Sanción) y 2) (defecto u omisión de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo: motivación) del artículo 10° del TUO de la LPAG.

En consecuencia, al amparo de los numerales 213.1 y 213.2 del artículo 213²⁷ del TUO de la LPAG, corresponde a este Órgano Colegiado declarar de oficio la nulidad de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 190-2019-OS/OR LA LIBERTAD del 9 de octubre de 2019 y declarar la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, disponiéndose su archivo.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta oportuno precisar que en caso las infracciones imputadas a Hidrandina no hubieran prescrito, corresponde al órgano competente evaluar el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador contra la concesionaria.

7. Atendiendo a lo indicado en el numeral precedente, este Órgano Colegiado considera que, al haberse determinado la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por Hidrandina en su recurso de apelación del 21 de diciembre de 2021, señalados en los literales del a) al e) del numeral 4) de la presente resolución.

De conformidad con los numerales 16.1 y 16.3 del artículo 16 del Reglamento de los Órganos Resolutivos de Osinergmin, aprobado por Resolución N° 044-2018-OS/CD.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar de oficio la **NULIDAD** de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 190-2019-OS/OR LA LIBERTAD del 9 de octubre de 2019 y, en consecuencia, disponer el **ARCHIVO** del presente procedimiento administrativo sancionador, al haber operado la **CADUCIDAD**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

²⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**

“Artículo 213°.- Nulidad de oficio

213.1 *En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.*

213.2 *La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario.*

Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa.

(...)”

Artículo 2°. - Poner en conocimiento del Gerente de Supervisión de Energía la nulidad declarada en el artículo 1° de la presente resolución, de conformidad con el numeral 11.3²⁸ del artículo 11° del TUO de la LPAG, a fin de que actúe de acuerdo con sus facultades, de ser el caso.

Con la intervención de los señores vocales: Santiago Bamse Eduardo Jaime Antúnez de Mayolo Morelli, Francisco Javier Torres Madrid e Iván Eduardo Castro Morales.



Firmado Digitalmente por:
ANTUNEZ DE MAYOLO
MORELLI Santiago
Bamse Eduardo Jaime
FAU 20376082114 hard
Fecha: 08/02/2022
12:12:06

PRESIDENTE

²⁸ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS

“Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad

(...)

11.3 La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.”