

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

SALA 1

RESOLUCIÓN N° 192-2022-OS/TASTEM-S1

Lima, 23 de septiembre del 2022

VISTO:

El Expediente N° 202000168247 que contiene el recurso de apelación interpuesto el 22 de agosto de 2022 por Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electronoroeste S.A. (en adelante, Enosa)¹, representada por el señor Luis Alberto Marlui Arana Vásquez, contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1926-2022-OS/OR PIURA del 11 de agosto de 2022, mediante la cual se la sancionó por incumplir el *“Procedimiento para la Supervisión de la Atención de Denuncias por Deficiencias de Alcance General en la prestación del servicio público de electricidad”* (en adelante, el Procedimiento), aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 094-2017-OS/CD, en el tercer trimestre del año 2020.

CONSIDERANDO:

ANTECEDENTES

1. Con Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1290-2022-OS/OR PIURA de fecha 10 de junio de 2022, se decidió ampliar por 3 (tres) meses el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador.
2. Mediante Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1926-2022-OS/OR PIURA del 11 de agosto de 2022, se sancionó a Enosa con una multa de 5.84 (cinco y ochenta y cuatro centésimas) UIT, por exceder la tolerancia del indicador CVI (Comprobación de la Veracidad de la Información), prevista en el numeral 12 del Procedimiento², en el tercer trimestre del año 2020.

¹ ENOSA es una empresa de distribución eléctrica que tiene en su zona de concesión los departamentos de Tumbes y Piura.

² **PROCEDIMIENTO PARA LA SUPERVISIÓN DE LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS POR DEFICIENCIAS DE ALCANCE GENERAL EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD, APROBADO POR RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 094-2017-OS/CD.**

“Artículo 12.- Indicador CVI: Comprobación de la Veracidad de la Información

12.1 El indicador CVI verifica la información consignada por la empresa distribuidora en el Anexo N° 1.

(...)

12.4 Se considera incumplimiento, cuando el indicador exceda la tolerancia establecida en el Cuadro N° 3:

Cuadro N° 3

Tolerancias del porcentaje del indicador CVI

AÑO	CVI% (TRIMESTRAL)
2017	1.00%
2018	0.75%
2019	0.75%
2020	0.50%
2021 en adelante	0.50%

Cabe señalar que el incumplimiento imputado se encuentra tipificado como infracción administrativa en el numeral 1.10 del Anexo N° 1 de la Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD³.

3. Con carta del 22 de agosto de 2022, complementada con carta del 5 de setiembre de 2022, Enosa interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1926-2022-OS/OR PIURA, en atención a los siguientes argumentos:
- a) Osinergmin le ha imputado el incumplimiento del ítem 1 del Cuadro N° 2 del numeral 12.2 del Procedimiento, en el tercer trimestre del año 2020. Sin embargo, como es de público conocimiento, durante el tercer trimestre del año 2020, a consecuencia del brote de COVID-19, el país fue declarado en estado de emergencia mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus modificaciones y ampliaciones.
 - b) De conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 16° del “*Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin*”, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 208-2020-OS/CD, constituye una causal eximente de responsabilidad administrativa el caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada, supuesto que se configuró en el presente caso y que no ha sido tomado en cuenta para el inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra. De esta forma, Enosa no ha incurrido en ninguna infracción, dado que se encuentra en un estado de fuerza mayor que genera la eximencia de responsabilidad.
 - c) En el inicio del procedimiento administrativo sancionador se ha señalado que Enosa sería acreedora a una sanción de multa de 7 UIT, al amparo de lo establecido en el Anexo N° 5 de la Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 142-2008-OS/CD. Sin embargo, el Procedimiento no cuenta con una Escala de Multas y Sanciones que tipifique la sanción que se le pretende imponer, lo cual conlleva a que deba declararse la nulidad del inicio del procedimiento administrativo sancionador.
 - d) Asimismo, se pretende sancionarla con el Anexo N° 5 de la Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica, el cual está referido al indicador DAFP (Denuncias de Alumbrado Público Fuera de Plazo), el cual no puede ser aplicado de

³ ANEXO N° 1 DE LA ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE LA GERENCIA DE FISCALIZACIÓN ELÉCTRICA, APROBADA POR RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD

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
-------	---	-----------------------------------	---------------------------------	---------------------	---------------------	---------------------	----------------------

manera analógica al indicador CVI, ya que muchas de las denuncias que se le trasladan no corresponden a alumbrado público.

- e) En este sentido, se ha vulnerado el Principio de Tipicidad, establecido en el numeral 4) del artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, debido a que no existe una Escala de Multas para el Procedimiento.
- f) La Segunda Disposición Complementaria Final de Procedimiento señala que en un plazo de sesenta días hábiles contados a partir del día siguiente de publicada la Resolución de Consejo Directivo N° 094-2017-OS/CD, Osinergmin debía implementar una Plataforma Informática para recibir las denuncias de los usuarios y trasladarlas electrónicamente a las empresas distribuidoras para su atención. Además, la empresa distribuidora está obligada a revisar permanentemente las notificaciones electrónicas de las denuncias, sin perjuicio de aquellas recibidas directamente de los usuarios.
- g) Mediante Oficio N° 2377-2021-OS/OR PIURA, Osinergmin le trasladó las denuncias vía correo electrónico. Así, Osinergmin recibió la información de los denunciantes y no gestionó el ingreso a su Plataforma Informática, en cumplimiento del Procedimiento, motivo por el cual no se le trasladó las denuncias de manera adecuada, con los datos necesarios para que Enosa las registre en el RHD (Registro Histórico de Denuncias por deficiencias en el servicio de electricidad). Por consiguiente, la falta de registro de denuncias en el RHD es responsabilidad de Osinergmin y no de Enosa.
- h) Respecto a las denuncias por interrupción del servicio eléctrico, estas se encuentran en proceso de investigación, reservándose el derecho de aportar medios probatorios para informar el cumplimiento, debido a que se trata de un gran número de registros que es materialmente imposible de verificar en el plazo otorgado. No obstante, la queja de estos usuarios no se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Procedimiento, ya que según el numeral 2.1 de dicho Procedimiento, solo están contempladas las denuncias originadas por fallas en el sistema eléctrico que afecten intereses colectivos o difusos.
- i) En cuanto a las denuncias por deterioro de equipos eléctricos, no se le ha indicado exactamente qué campo de la tabla A1.3 se habría afectado; por lo que considera que en este caso hay una información imprecisa e inexacta, al no haberse señalado expresamente el campo omitido o afectado. Además, al revisar los registros en su sistema comercial, ha verificado que en las fechas señaladas no existen denuncias por variación de tensión y/o deterioro de artefactos de los vecinos u otros usuarios que son abastecidos desde el mismo circuito de baja tensión o del transformador.
- j) En este sentido, al tratarse de una sola queja, esta no se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Procedimiento, ya que según el numeral 2.1 de dicho Procedimiento, solo están contempladas las denuncias originadas por fallas en el sistema eléctrico que afecten intereses colectivos o difusos.

- k) En lo que se refiere a la variación de tensión, la denuncia fue trasladada por correo electrónico y no mediante una plataforma informática debidamente implementada, la dirección es muy genérica y no hay referencia de la ubicación asociada a la denuncia, motivo por el cual no se puede realizar un registro adecuado de esta.
 - l) Con relación a las denuncias por procesos de facturación irregular, no se ha señalado exactamente cuáles fueron los campos de la tabla A1.4 que fueron vulnerados o se omitieron cumplir.
 - m) En lo que concierne a las denuncias por falta de alumbrado público, no se ha indicado de forma específica cuál fue el campo de la tabla A1.5 que fue omitido. Adicionalmente, reitera que el Anexo N° 5 de la Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica está referido al indicador DAFP, por lo que no puede ser aplicado de manera analógica al indicador CVI.
 - n) Sobre las denuncias por riesgo eléctrico, se reserva el derecho de contrastar lo señalado por Osinergmin con lo que se pueda verificar e ir aportando durante el avance de la investigación correspondiente al presente procedimiento sancionador.
4. Mediante Memorándum N° 94-2022-OS/OR PIURA, recibido el 6 de setiembre de 2022, la Oficina Regional Piura elevó 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.

ANÁLISIS DEL TASTEM

5. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por Enosa 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-A⁴, precisándose que el

⁴ **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.”*

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 Transitoria⁵ 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° 208-2020-OS/CD, se aprobó el *“Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras a cargo de Osinergmin”* (en adelante, Reglamento de Fiscalización y Sanción), estableciéndose en el numeral 29.1⁶ del artículo 29° que la Autoridad Sancionadora tiene un plazo de 9 (nueve) meses contados a partir del inicio del procedimiento administrativo sancionador para emitir y notificar 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 motivada, debiendo notificarse al Agente Fiscalizado antes del vencimiento del plazo inicial.

Así también, en el numeral 32.4 del artículo 32°⁷ del Reglamento de Fiscalización y Sanción se ha establecido que transcurrido el plazo máximo para resolver a que se refiere el numeral

⁵ 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.”

⁶ REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ENERGÉTICAS Y MINERAS A CARGO DE OSINERGMIN, APROBADO POR RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 208-2020-OS/CD

“Artículo 29.- Plazos resolutivos

29.1 La Autoridad Sancionadora tiene un plazo de nueve (9) meses contados a partir del inicio del procedimiento administrativo sancionador para emitir y notificar 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 motivada, la cual debe notificarse al Agente Fiscalizado antes del vencimiento del plazo inicial.

(...)

29.3 Toda notificación debe 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.”

⁷ REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE LAS ACTIVIDADES ENERGÉTICAS Y MINERAS A CARGO DE OSINERGMIN, APROBADO POR RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 208-2020-OS/CD

“Artículo 32.- Prescripción y caducidad

(...)

32.4 Transcurrido el plazo máximo para resolver a que se refiere el numeral 29.1 del artículo 29, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento, correspondiendo a la autoridad proceder a su archivo.

32.5 La caducidad es declarada de oficio por la Autoridad Sancionadora o por la Autoridad Revisora. El Agente Fiscalizado también se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento, en caso no haya sido declarada de oficio.”

29.1 del artículo 29°, 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**”⁸ (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**”*⁹ (el énfasis es nuestro).

Por otra parte, los profesores García de Enterría y Ramón Fernández, citados por Tardío Pato¹⁰, 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 Urbina¹¹, 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).

⁸ <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf>, página 57.

⁹ <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Setiembre/16/EXP-DL-1452.pdf>, página 17.

¹⁰ 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.

¹¹ Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, 14ª Edición, Tomo II, Pág. 538.

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 LPAG¹².

Con relación al plazo razonable, es necesario señalar que, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 86° del TUO de la LPAG¹³, las autoridades administrativas tienen el deber de realizar 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 Oficio¹⁴, 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.

¹² **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.”

¹³ **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:

(...)

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.

(...)”

¹⁴ **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.”*

Por otro lado, de acuerdo con Alejos Guzmán¹⁵, 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.

En adición a lo anterior, 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, 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 Urbina¹⁶ 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).*

¹⁵ Alejos Guzmán, Oscar. *La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú*. Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio de 2020, pp. 413-428

¹⁶ Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 14ª Edición, Tomo II, Pág. 539.

Por su parte, Alejos Guzmán¹⁷ 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.

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 LPAG¹⁸. Tal posición es compartida y asumida por este Tribunal Administrativo, como ya ha sido señalado en las Resoluciones N° 213-2021-OS/TASTEM-S1

¹⁷ Alejos Guzmán, Oscar. *La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú*. Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio de 2020, pp. 413-428

¹⁸ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL – DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS**
“Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

(...)

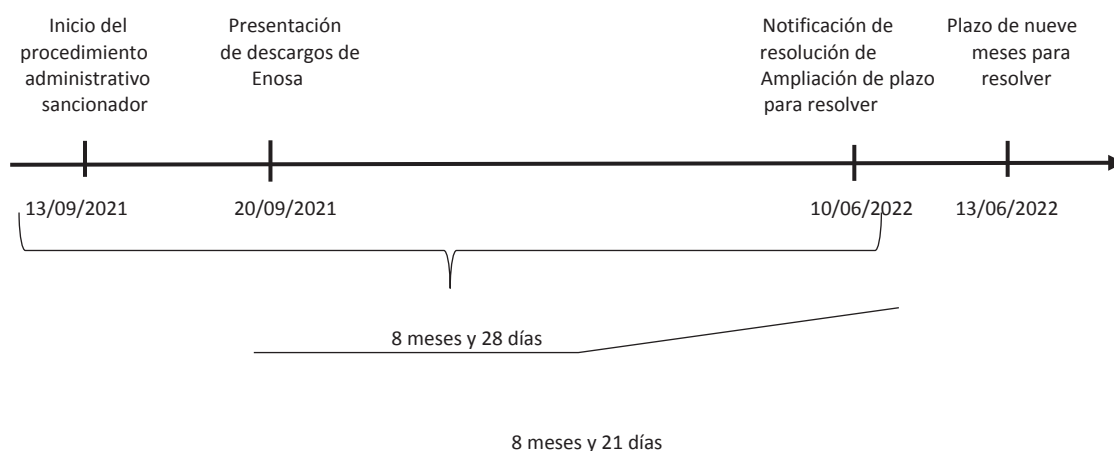
6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que, por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)”

RESOLUCIÓN N° 192-2022-OS/TASTEM-S1

de fecha 16 de noviembre de 2021, N° 223-2021-OS/TASTEM-S1 de fecha 30 de noviembre de 2021 y N° 230-2021-OS/TASTEM-S1 de fecha 7 de diciembre de 2021, entre otras.

En el presente caso, mediante el Oficio N° 2377-2021-OS/OR PIURA, notificado a Enosa el 13 de setiembre de 2021, se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, otorgándosele a Enosa 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 13 de junio de 2022**, conforme se muestra en la siguiente línea de tiempo:



De la revisión del expediente se aprecia que con fecha 10 de junio de 2022 (es decir, tres días antes del vencimiento del plazo de 9 meses para resolver), la primera instancia notificó a Enosa la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1290-2022-OS/OR PIURA, mediante la cual se decidió ampliar por 3 (tres) meses el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador bajo el siguiente sustento:

“(…)

Que en virtud del estado del procedimiento, se verifica que a la fecha, Enosa se encuentra dentro del plazo para realizar sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 1247-2022-IFIPAS/OR PIURA notificado el 7 de junio de 2022 mediante Oficio N° 1399-2022-OS/OR PIURA, por cuanto, atendiendo a lo referido y considerando los descargos que la concesionaria podría presentar y siendo que debido a su contenido técnico – legal, se requeriría un análisis minucioso del mismo; resulta inminente la dilatación de los plazos de los actos de instrucción necesarios en el trámite del presente procedimiento, tales como 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 procedimiento administrativo sancionador iniciado mediante el Oficio N° 2377-2021-OS/OR PIURA, siendo que a la fecha, aún se encuentra pendiente el plazo otorgado a la concesionaria para presentar sus descargos, como se ha referido líneas arriba; debiendo por tanto tenerse en cuenta un plazo razonable para el análisis de los mismos, observando los principios de debido proceso y derecho de defensa; así como para la actuación de las demás actuaciones restantes por parte de la Autoridad Instructora.

*Que, de lo expuestos precedentemente, se advierte que el plazo previsto de nueve 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 administrativo sancionador fueron presentados por Enosa el 20 de setiembre de 2021.

De lo anterior, se verifica que al 10 de junio de 2022 (fecha de notificación de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1290-2022-OS/OR PIURA) habían transcurrido 8 (ocho) meses y 28 (veintiocho) días de iniciado el procedimiento sancionador y 8 (ocho) meses y 21 (veintiún) días de presentados los descargos al informe de instrucción por parte de Enosa (20 de setiembre de 2021); pero el procedimiento se encontraba aún en la etapa de espera de la presentación de descargos al Informe Final de Instrucción N° 1247-2022-IFIPAS/OR PIURA, el cual fue trasladado a Enosa recién el 7 de junio de 2022.

En la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1290-2022-OS/OR PIURA del 10 de junio de 2022, se señaló que la ampliación del plazo para resolver se sustentaba en que, para el desarrollo del presente procedimiento sancionador, se requería analizar todos los descargos presentados por la administrada y que a dicha fecha se encontraba dentro de los plazos para la presentación de descargos al informe final de instrucción.

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 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° 1290-2022-OS/OR PIURA, no se encuentra debidamente justificada.

El numeral 1.1¹⁹ 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

¹⁹ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS
“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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 procedimiento²⁰.

Además, el numeral 4) del artículo 3°²¹ 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.

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."

²⁰ **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:

(...)

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.

(...)"

²¹ **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."

Con relación al requisito de validez del acto administrativo referido a la motivación, el numeral 6.1 del artículo 6°²² 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 LPAG²³ 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° 1290-2022-OS/OR PIURA del 10 de junio de 2022, 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 29.1 del artículo 29° del Reglamento de Fiscalización 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 213°²⁴ del TUO de la LPAG, corresponde a este Órgano Colegiado declarar de oficio la nulidad de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1290-2022-OS/OR PIURA el 10 de junio de 2022 y

²² **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.
(...)”

²³ **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.
(...)”

²⁴ **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.

(...)”

declarar la caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador, disponiéndose su archivo.

6. 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 sobre los argumentos expuestos por Enosa en su recurso de apelación del 22 de agosto de 2022, señalados en los literales del a) al n) del numeral 3) 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 1290-2022-OS/OR PIURA de fecha 10 de junio de 2022 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.

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 11.3 del artículo 11° del TUO de la LPAG²⁵, a fin de que actúe de acuerdo con sus facultades, de ser el caso.

Con la intervención de los señores vocales: Iván Eduardo Castro Morales y Luis Eduardo Ramírez Patrón.



Firmado Digitalmente
por: CASTRO
MORALES Ivan Eduardo
FAU 20376082114 hard
Fecha: 23/09/2022
14:33:45

PRESIDENTE

²⁵ **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.”