



RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

N.º 00013-2025-SUNASS-GG

Lima, 24 de enero de 2025

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por **EMAPA PASCO S.A.** (en adelante, **EPS**) contra la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 370-2024-SUNASS-DS, y el Informe N.º 00009-2025-SUNASS-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1.1 Mediante la Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º0004-2024-SUNASS-ODS-PAS ¹ (**Resolución 004**), la Oficina Desconcentrada de Servicios de Pasco (**ODS Pasco**) de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass) inició un procedimiento administrativo sancionador (PAS) en contra de la **EPS** por la presunta comisión de la infracción tipificada en el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de Fiscalización y Sanción², aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 064-2023-SUNASS-CD (TUO del RGFS) porque no habría implementado la medida correctiva única impuesta mediante la Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º 0018-2023-SUNASS-ODS-PAS³ que se transcribe a continuación:

"Medida Correctiva Única

Incumplimiento: La Empresa Prestadora no está precisando en el comprobante el monto por Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hídricos–MRSE Hídricos que corresponde pagar a cada usuario,

¹ Notificada a la **EPS** el 7 de marzo de 2024.

² Corresponde al numeral 48 del ítem I del Anexo N.º 4 del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 003-2007-SUNASS-CD y modificatorias (RGFS).

³ Notificada a la **EPS** el 13 de octubre de 2023.



Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

en función a lo determinado en la resolución tarifaria e informar que los MRSE Hídricos permiten la conservación, restauración o uso sostenible de los ecosistemas que proveen de agua para la prestación de los servicios

Base normativa: Artículo 108, Formato Referencial e Información Mínima del Comprobante de Pago, del Reglamento de Calidad de la Prestación de Servicios de Saneamiento (RCPSS), aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 011-2007-SUNASS-CD y sus modificatorias.

La EPS EMAPA PASCO S.A.:

- *Precisar en el comprobante de pago el monto por Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hídricos–MRSE Hídricos que corresponde pagar a cada usuario, en función a lo determinado en la resolución tarifaria e informar que los MRSE Hídricos permiten la conservación, restauración o uso sostenible de los ecosistemas que proveen de agua para la prestación de los servicios.*

*Para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, la **EPS EMAPA PASCO S.A.** deberá remitir a la **ODS Pasco**, en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la respectiva resolución adjuntando lo siguiente:*

- *Remitir tres (3) recibos (comprobantes de pago) de los meses de noviembre y/o diciembre de 2023 por cada clase y categoría de las localidades de Pasco y Vicco en los cuales se deberá precisar el monto por Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hídricos–MRSE Hídricos que corresponde pagar a cada usuario, en función a lo determinado en la resolución tarifaria e informar que los MRSE Hídricos permiten la conservación, restauración o uso sostenible de los ecosistemas que proveen de agua para la prestación de los servicios de saneamiento”.*

1.2 Mediante el Oficio N.º 00137-2024-GG-EMAPA PASCO S.A.⁴, la **EPS** solicitó una ampliación de plazo de treinta (30) días hábiles para la presentación de descargos y medios probatorios en el marco del PAS iniciado. Dicha solicitud fue concedida mediante el Oficio N.º 00067-2024-SUNASS-ODS-PAS⁵.

⁴ Recibido por Sunass el 12 de marzo de 2024.

⁵ Notificada a la **EPS** el 2 de abril de 2024.

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

- 1.3** Con Oficio N.º 00193-2024-GG-EMAPA PASCO S.A. ⁶, la **EPS** presentó sus descargos al PAS iniciado mediante la Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º 0004-2024-SUNASS-ODS-PAS.
- 1.4** Por Oficio N.º 416-2024-SUNASS-DS⁷, la Dirección de Sanciones (**DS**) notificó a la **EPS** el Informe Final de Instrucción N.º 0114-2024-SUNASS-ODS-PAS-ESP y el Memorándum N.º 254-2024-SUNASS-ODS-PAS, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles para que, de considerarlo conveniente, se pronuncie sobre el mencionado informe antes de la emisión de la respectiva resolución.
- 1.5** A través de la Carta N.º 383-2024-GG-EMAPA PASCO⁸, la **EPS** presentó sus descargos contra el Informe Final de Instrucción N.º 0114-2024-SUNASS-ODS-PAS-ESP.
- 1.6** Mediante la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 370-2024-SUNASS-DS⁹ (**Resolución 370**), la **DS** resolvió declarar a la **EPS** responsable por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º2 del TUO del RGFS, al corroborar que incumplió la medida correctiva única impuesta mediante la Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º 0018-2023-SUNASS-ODS-PAS; en consecuencia, le impuso una multa ascendente de 0.13 UIT.
- 1.7** El 16 de diciembre de 2024, la **EPS** interpuso recurso de apelación contra la **Resolución 370**, bajo los siguientes argumentos:

Respecto a la aplicación de la reincidencia

- a)** De acuerdo con el numeral 3.19 de la **Resolución 370**, para la imposición de la sanción se habría considerado la reincidencia debido a que la **EPS** fue sancionada por el incumplimiento de la medida correctiva con la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS, notificada el 20 de octubre de 2023 (quedó firme el 13 de noviembre de 2023); sin embargo, la Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º 0018-2023-SUNASS-ODS-PAS

⁶ Recibido por Sunass el 15 de abril de 2024.

⁷ Notificada a la **EPS** el 10 de setiembre de 2024.

⁸ Recibido por Sunass el 18 de setiembre de 2024.

⁹ Notificada a la **EPS** el 28 de noviembre de 2024.

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

que da origen a la **Resolución 370**, corresponden a medidas correctivas diferentes, la primera estaba relacionada a los costos máximos por servicios colaterales, y la segunda vinculada a los comprobantes MRSE.

Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N° 0018-2023-SUNASS-ODS-PAS	Resolución de la Dirección de Sanciones N° 276-2023-SUNASS-DS
MEDIDA CORRECTIVA	MEDIDA CORRECTIVA
La Empresa Prestadora no está precisando en el comprobante el monto por Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos Hídricos-MRSE Hídricos que corresponde pagar a cada usuario, en función a lo determinado en la resolución tarifaria e informar que los MRSE Hídricos permiten la conservación, restauración o uso sostenible de los ecosistemas que proveen de agua para la prestación de los servicios	Cobrar por unidad de medida por encima de los "costos máximos de las unidades de medida de las actividades que componen los servicios colaterales " aprobados por la SUNASS.

- b) En el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) regulado por la Ley Servir, y de acuerdo con Gustavo Rico, se advierte la existencia de dos conceptos: reincidencia y reiterancia; sin embargo, la Sunass estaría agravando la sanción aplicando la reincidencia establecida en el TUO del RGFS, a pesar que la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS correspondería a una medida correctiva y se refiere a un incumplimiento distinto al presente PAS, por lo que, no se configuraría la reincidencia.
- c) Agrega que se debería tener en cuenta los lineamientos del OEFA, que han definido dos tipos de reincidencia: específica, que se configura cuando se comete una nueva infracción con el mismo supuesto de hecho del tipo infractor que la infracción anterior, y genérica, cuando se trata de una nueva infracción con un supuesto de hecho distinto al de la infracción anterior. En el presente caso, ninguno de estos supuestos calza dentro del concepto de reincidencia.

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

Respecto a la naturaleza de la medida correctiva

- d) La Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS es una medida correctiva y no una sanción.
- e) Agrega que, de acuerdo con el artículo 22 del TUO del RGFS la medida correctiva no tiene carácter sancionador, tiene naturaleza y objetivos diferentes.

Respecto a la supuesta vulneración de los principios de razonabilidad y debido procedimiento

- f) No correspondería aplicar el análisis de reincidencia bajo el principio de razonabilidad, ya que no habría sido sancionada por el mismo hecho dentro del plazo de un año. En consecuencia, considera que la Sunass debería declarar nula la **Resolución 370**.
- g) Asimismo, la sanción impuesta vulneraría los principios de razonabilidad y debido procedimiento establecidos en el TUO del RGFS.

Respecto a la suspensión del PAS

- h) De acuerdo al artículo 226 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), solicita se suspendan los efectos de la **Resolución 370**.

II. CUESTIONES POR DETERMINAR

De acuerdo con los antecedentes expuestos, corresponde determinar lo siguiente:

- 2.1** Si el recurso de apelación reúne los requisitos de procedencia.
- 2.2** En caso reúna los requisitos, si el recurso de apelación debe ser declarado fundado o no.

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

III. ANÁLISIS

Procedencia del recurso administrativo

- 3.1 El artículo 47 del TUO del RGFS establece que el plazo para la interposición del recurso de apelación es de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución materia de impugnación.
- 3.2 En el presente caso, la **Resolución 370** fue notificada a la **EPS** el 28 de noviembre de 2024 y esta apeló el 16 de diciembre del año en curso, por lo que, el recurso de apelación fue presentado dentro del plazo legal.
- 3.3 Asimismo, se verifica que el escrito ha sido suscrito por su apoderado legal y como se ha mencionado anteriormente, contiene la expresión de agravios.
- 3.4 En consecuencia, el recurso de apelación reúne los requisitos de procedencia, por lo que, corresponde determinar si es fundado o no.

Análisis de fondo

Respecto a la aplicación de la reincidencia

- 3.5 La **EPS** sostiene que, en el numeral 3.19 de la **Resolución 370**, para la imposición de la sanción se habría considerado la reincidencia debido a que fue sancionada por el incumplimiento de la medida correctiva con la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS, notificada el 20 de octubre de 2023 (quedó firme el 13 de noviembre de 2023); sin embargo, la Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º0018-2023-SUNASS-ODS-PAS que da origen a la **Resolución 370**, corresponden a medidas correctivas diferentes, la primera estaba relacionada a los costos máximos por servicios colaterales, y la segunda vinculada a los comprobantes MRSE.
- 3.6 En principio, cabe recordar a la **EPS** que mediante Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º 0018-2023-SUNASS-ODS-PAS se ordenó la implementación de la medida correctiva única cuyo plazo de cumplimiento se extendía del 16 de octubre de 2020 hasta el 17 de enero de 2021. Una vez vencido este plazo, la **ODS Pasco** verificó si se cumplió o no dicha medida correctiva única; sin embargo, tras la fiscalización correspondiente, al haberse observado que sí habría incumplido la medida

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

correctiva inició el PAS mediante la **Resolución 004**, por la presunta comisión de la infracción tipificada en el **"numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TUO del RGFS"**.

3.7 Posteriormente, con la **Resolución 370** se declaró a la **EPS** responsable de la infracción tipificada en el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TUO del RGFS, descrita como *"Por cada medida correctiva incumplida"* al verificarse que no se cumplió con la medida correctiva única impuesta por la Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º 0018-2023-SUNASS-ODS-PAS.

3.8 Considerando lo anterior, sobre la reincidencia, como criterio de graduación de la sanción, que se encuentra regulada en el literal e) del numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, se establece lo siguiente:

"Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad. - *Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:*

(...)

e) La reincidencia, *por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*

(...)"

3.9 De manera concordada, el literal e) del numeral 25.6 del artículo 25 del TUO del RGFS, reconoce a la reincidencia como criterio de graduación de la sanción:

"Artículo 25.- Principios de la función sancionadora

(...)

25.6. Razonabilidad. - *La Sunass debe prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir*

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

(...)

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción o agotó la vía administrativa.

(...)"

- 3.10** Conforme se advierte, la reincidencia persigue desincentivar la **comisión frecuente de infracciones**, mediante una mayor punición al haberse repetido su configuración, en un plazo determinado. Su finalidad es influir en el comportamiento del agente infractor para disuadirlo al respecto; y, como consecuencia de ello, proteger a la sociedad de tales conductas no deseadas¹⁰.
- 3.11** Es evidente que este objetivo no sería alcanzable si el infractor no tiene conocimiento claro de que una determinada conducta, ya sea por acción u omisión, constituye una infracción administrativa. Por esta razón, se requiere como condición para la aplicación de la reincidencia que exista una sanción previa que haya quedado firme o haya causado estado.
- 3.12** En virtud de ello, conforme a lo previsto en el literal e) del numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG y en el literal e) del numeral 25.6 del artículo 25 del TUO del RGFS, para la configuración de la reincidencia corresponde verificar que se haya cometido **la misma infracción** dentro del plazo de un (1) año desde que la resolución que sancionó la primera infracción quedó firme, o agotó la vía administrativa.
- 3.13** En el presente caso, del análisis del expediente PAS, se advierte que la **EPS** incurre en reincidencia al haber sido sancionada anteriormente por la misma infracción que en el presente PAS se ha cometido: *"por cada medida correctiva incumplida"*.
- 3.14** En efecto, la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS, notificada el 20 de octubre de 2023, la cual quedó firme el 13 de noviembre de 2023, sancionó a la **EPS** por cometer la infracción denominada

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N.º 00300-2023-CD/OSIPTEL del 30 de octubre de 2023. Considerando 4.2

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

"*por cada medida correctiva incumplida*", lo cual generaba que la empresa prestadora evite la comisión de esta infracción en el lapso de un año para que no se produzca la reincidencia, esto es, que en el periodo del 13 de noviembre de 2023 al 13 de noviembre de 2024 no incumpla medidas correctivas; sin embargo, la apelante volvió a cometer la misma infracción el 18 de enero de 2024, es decir, dentro del plazo del referido periodo, por lo que el análisis desarrollado por la **DS** en el numeral 3.19 de la **Resolución 370** es correcto.

- 3.15** Se reitera que la reincidencia se refiere a la comisión de la misma infracción. En el presente caso, se observa que el **tipo infractor** en la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS; así como, en la **Resolución 004** y **Resolución 370** corresponden al numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TULO del RGFS, que tipifica la infracción como "*Por cada medida correctiva incumplida*".
- 3.16** Con todo lo anterior, de manera ilustrativa se puede apreciar que, tanto la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS y en la **Resolución 004** como en la **Resolución 370**, la infracción tipificada corresponde a "*Por cada medida correctiva incumplida*".
- 3.17** Cabe precisar que, si bien en la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS se sanciona por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 48 del ítem I del Anexo N.º 4 del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, dicho tipo infractor actualmente se encuentra en el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TULO del RGFS, por lo que, la diferente numeración, como consecuencia de la emisión del TULO del RGFS, no afecta a la reincidencia al tratarse de la misma infracción cometida.

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

Resolución de Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- DECLARAR a EMAPA PASCO S.A. responsable por la comisión de la infracción tipificada en el numeral 48 del ítem I del Anexo N.º 4 del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, respecto de la medida correctiva única, impuesta mediante la Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º 0004-2021-SUNASS-ODS-PAS, de acuerdo con lo detallado en el literal a) del numeral 3.15 de la presente resolución.

(*) Corresponde al numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TUO del RGFS, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 064-2023-SUNASS-CD.

Resolución de la Oficina Desconcentrada de Servicios Pasco N.º 0004 2024-SUNASS-ODS-PAS

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- Iniciar Procedimiento Administrativo Sancionador a **EPS EMAPA PASCO S.A.** por la presunta comisión de la infracción tipificada en el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TUO del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, referida a: "Por cada medida correctiva incumplida", según lo detallado en el numeral 2.3 de la presente resolución.

- 3.18** En consecuencia, el argumento presentado por la **EPS** carece de fundamento, ya que se configura claramente la reincidencia en los términos establecidos por el TUO de la LPAG y el TUO del RGFS; por lo que, este extremo del recurso de apelación debe ser declarado infundado.
- 3.19** En otro punto, la **EPS** alega que en el PAD regulado en la Ley Servir, existen dos conceptos: reincidencia y reiterancia. Sin embargo, la Sunass estaría agravando la sanción aplicando la reincidencia establecida en el TUO del RGFS, a pesar que la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS correspondería a una medida correctiva y se refiere a un

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

incumplimiento distinto al presente PAS, por lo que, no se configuraría la reincidencia.

3.20 Es oportuno aclarar a la **EPS** la diferencia en la naturaleza y el ámbito de aplicación de las normas legales a las que hace mención en sus argumentos:

3.20.1 Por un lado, la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, regula exclusivamente el régimen disciplinario¹¹ aplicable a servidores públicos, incluyendo –según lo indicado por la **EPS**– conceptos como reincidencia y reiterancia, los cuales son utilizados para graduar sanciones en procedimientos administrativos disciplinarios de servidores o exservidores.

3.20.2 Por otro lado, el TUO de LPAG establece el marco normativo sobre la reincidencia, aplicable a todos los procedimientos sancionadores de la Administración Pública sin excepción. Esta regulación ha sido recogida por nuestro TUO del RGFS.

3.20.3 Es así que, el presente PAS se regula por lo establecido por el TUO de la LPAG y el TUO del RGFS y no por la Ley del Servicio Civil, al ser un procedimiento seguido contra un administrado y no frente a un servidor público.

3.20.4 Por tanto, conforme a lo analizado previamente, tanto el TUO de la LPAG como el TUO del RGFS establecen únicamente la figura de la reincidencia, siendo esta de aplicación obligatoria para la Sunass.

3.21 Ahora bien, en el presente caso, el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TUO del RGFS tipifica como infracción "*Por cada medida correctiva incumplida*", normativa que aplica exclusivamente a las **EPS**. La Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS constituye una

¹¹ Sobre la base de lo señalado, se puede entonces definir a la sanción administrativa disciplinaria como aquella consecuencia que debe soportar el servidor o ex servidor que ha cometido una falta disciplinaria, que además es impuesta por la entidad pública donde presta o prestó servicios, y cuyo contenido aflictivo incide precisamente en la relación de la prestación de servicios ya sea porque la suspende temporalmente o la culmina definitivamente. Es importante tener presente que la finalidad de imponer una sanción administrativa disciplinaria no se limita al mero castigo del servidor infractor, sino que también se propende a evitar que tanto él como los demás servidores cometan futuras faltas disciplinarias.

(...)

Resolución de Sala Plena 001-2021-SERVIR/TSC, precedente administrativo sobre los criterios de graduación de las sanciones en el procedimiento administrativo disciplinario regulado por la Ley N.º 30057 (fundamentos 10 y 11).

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

sanción firme impuesta por el incumplimiento de una medida correctiva, configurándose la reincidencia al repetirse la misma infracción dentro del plazo de un año, según lo explicado ampliamente en los numerales 3.6 al 3.17 de la presente resolución.

- 3.22** En consecuencia, pretender aplicar los conceptos de reincidencia y reiterancia de la Ley Servir al presente caso no corresponde, ya que esta norma se orienta a un régimen disciplinario completamente diferente, mientras que en el sector saneamiento, las infracciones tienen una naturaleza y objetivos regulatorios específicos que no guardan relación con el ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil.
- 3.23** Por lo tanto, este extremo del recurso de apelación debe ser declarado infundado.
- 3.24** Finalmente, la **EPS** sostiene que se debería tener en cuenta los lineamientos del OEFA, que han definido dos tipos de reincidencia: específica y genérica. Agrega que, en el presente caso, ninguno de estos supuestos calza dentro del concepto de reincidencia.
- 3.25** Al respecto, cabe precisar que los lineamientos del OEFA regulan exclusivamente el régimen sancionador en materia ambiental. Por otro lado, el TUO del RGFS regula el procedimiento sancionador, tipifica las infracciones y establece las sanciones respecto del servicio de agua potable y alcantarillado que brindan las **EPS**, por lo tanto, es la normativa de cumplimiento obligatorio dentro del ámbito de competencia de la Sunass.
- 3.26** Sin perjuicio de lo señalado, cabe mencionar que los "Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA", aprobados por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N.º 020-2013-OEFA-PCD, fueron derogados expresamente mediante la Resolución de Consejo Directivo N.º 027-2017-OEFA-CD. Al haber sido derogados, estos lineamientos carecen de carácter vinculante o aplicación obligatoria en cualquier análisis legal o administrativo. Conforme al principio jurídico reconocido en el artículo 109¹² de la Constitución Política del Perú y el artículo 10 del TUO de la LPAG¹³, toda

¹² **Vigencia y obligatoriedad de la Ley**

Artículo 109.- *La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.*

¹³ **"Artículo 10.- Causales de nulidad"**

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

norma derogada carece de carácter obligatorio y no puede ser invocada como fundamento para sustentar posiciones legales o interpretativas.

3.27 Reiteramos que, en el presente caso, la normativa aplicable es el TUO del RGFS, que regula el PAS de la Sunass. Este marco normativo que se encuentra alineado al TUO de la LPAG no contempla los conceptos de reincidencia específica o genérica señalados por la **EPS**, sino que establece una definición única y clara de reincidencia, siendo esta la aplicable de manera obligatoria. Por lo tanto, la referencia a lineamientos derogados no tiene pertinencia ni relevancia alguna para el análisis del concepto de reincidencia en este PAS.

3.28 En consecuencia, este extremo del recurso de apelación debe ser declarado infundado.

Respecto a la naturaleza de la medida correctiva

3.29 La **EPS** sostiene que la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS, al tratarse de una medida correctiva y no de una sanción, no debió utilizarse para la reincidencia sino debió considerarse el artículo 22 del TUO del RGFS que dispone que las medidas correctivas no tienen carácter sancionador, pues su naturaleza y objetivos son diferentes.

3.30 Sobre el particular, se reitera que la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS fue emitida dentro de un PAS y constituye una sanción administrativa, no una medida correctiva.

3.31 El numeral 251.1 del artículo 251 del TUO de la LPAG, dispone que las sanciones administrativas que se imponen a los administrados son compatibles con el dictado de medidas correctivas, las cuales tienen como fin reponer o reparar la situación alterada por la conducta infractora a su estado anterior.

3.32 Por otro lado, el artículo 22 del TUO del RGFS establece que las medidas correctivas no tienen carácter sancionador. Estas permiten que la Sunass

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.

(...)"

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

ordene a los administrados realizar determinadas acciones o abstenerse de ellas para asegurar el cumplimiento de normas o actos administrativos.

- 3.33** En esa misma línea, el artículo 23 del citado reglamento señala que la Oficinas Desconcentradas de Servicios (**ODS**), dentro de su jurisdicción, puede imponer medidas correctivas dentro de una acción de fiscalización, a través de la resolución respectiva, como consecuencia de la emisión de un Informe de Fiscalización.
- 3.34** El artículo 24 del TUO del RGFS establece la verificación de la implementación de la medida correctiva, para ello, las ODS elaboran un informe de verificación de su cumplimiento; y en caso no se implemente la medida, puede iniciarse el PAS correspondiente al ser una infracción sancionable.
- 3.35** El incumplimiento de la medida correctiva se encuentra tipificada en el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TUO del RGFS cuyo contenido está redactado de la siguiente manera "*Por cada medida correctiva incumplida*"; la cual conlleva la determinación de una multa *Ad-Hoc* por cada medida correctiva incumplida.
- 3.36** En ese contexto, es necesario señalar que la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS está relacionada con el Expediente N.º PAS-0001-2022-SUNASS-ODS-PAS, correspondiente a un procedimiento sancionador independiente del que actualmente se encuentra en análisis. En dicho procedimiento, se declaró responsable a la **EPS** por la comisión de la infracción consistente en "*Por cada medida correctiva incumplida*", quedando firme el 13 de noviembre de 2023. Posteriormente, la **EPS** incurrió nuevamente en la misma infracción, el 18 de enero de 2024, configurándose así la **reincidencia**, lo cual justifica la imposición de una sanción en el marco del presente PAS.
- 3.37** Por lo tanto, no es aplicable el artículo 22 del TUO del RGFS, ya que dicho artículo se refiere a medidas correctivas de carácter preventivo o reparador. En este caso, la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 276-2023-SUNASS-DS constituye una sanción administrativa.
- 3.38** En consecuencia, este extremo del recurso de apelación debe ser declarado infundado.

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

Respecto a la supuesta vulneración de los principios de debido procedimiento y razonabilidad.

- 3.39** La **EPS** sostiene que no corresponde aplicar el análisis de reincidencia bajo el principio de razonabilidad, ya que no habría sido sancionada por el mismo hecho dentro del plazo de un año. En consecuencia, considera que la Sunass debería declarar nula la **Resolución 370**.
- 3.40** Asimismo, la **EPS** alega que la sanción impuesta vulnera los principios de debido procedimiento y razonabilidad establecidos en el TUO del RGFS.
- 3.41** Es preciso indicar que, en todo procedimiento administrativo, incluido el sancionador, son aplicables los principios regulados en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, debido a que estos "*...son los elementos que el legislador ha considerado básicos para encausar, controlar y limitar la actuación de la Administración y de los administrados en todo procedimiento*"¹⁴.
- 3.42** Dentro de dichos principios se encuentra el principio de razonabilidad que dispone:
- "1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido"*(Subrayado agregado).
- 3.43** De acuerdo con el referido principio, toda entidad del Estado cuando imponga una sanción, debe hacerlo dentro de los límites atribuidos y guardando la proporción debida entre los medios y los fines que deba tutelar.
- 3.44** En aplicación de este principio, la **DS** -en la **Resolución 370**- determinó correctamente la sanción impuesta a la **EPS**, basada en el incumplimiento de la medida correctiva única. Por lo que, la multa ascendió a **0.13 UIT**, resultado de una adecuada ponderación de los criterios sancionadores.

¹⁴ Juan Carlos Morón Urbina, "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General", Editorial Gaceta Jurídica, 16º Edición, Lima-Perú, 2021, Tomo I, pág. 68.

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

- 3.45** En efecto, el propio Tribunal Constitucional (**TC**) en el EXP. N.º 03468-2019-PA/TC toma de base el principio de razonabilidad regulado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG para sustentar que en toda medida restrictiva (como la sanción en nuestro caso) deben concurrir dos aspectos fundamentales:

"...En la misma lógica, el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, que regula el Procedimiento Administrativo General, ha reconocido que cuando se trate de una medida restrictiva de algún derecho del administrado, la legitimidad de dicha actuación depende de la concurrencia de dos aspectos fundamentales: de un lado, que la medida haya sido adoptada dentro de los límites de la facultad atribuida; y, de otro, que en su aplicación se advierta una debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar" (subrayado agregado).

- 3.46** Sobre el primer aspecto que señala el **TC**, la Sunass cuenta con la potestad sancionadora reconocida por la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, y el Decreto Legislativo que aprueba la Ley del Servicio Universal de Agua Potable y Saneamiento, dichas normas han dispuesto que las sanciones a imponer son amonestación escrita, multa y orden de remoción.
- 3.47** Sobre el segundo aspecto relacionado a la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, se debe mencionar que la infracción de "Por cada medida correctiva incumplida" constituye una de las principales barreras para que el organismo regulador cumpla con garantizar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, ya que impide revertir las consecuencias negativas del incumplimiento normativo o técnico producido por los prestadores de los servicios de saneamiento, lo cual perjudica directamente en la defensa de los derechos de los usuarios y a la prestación efectiva y de calidad de los servicios de saneamiento (finalidad pública).
- 3.48** A razón del nivel de gravedad que implica dicha infracción es que la Sunass ha optado, dentro de los límites de su potestad sancionadora, de sancionar con una multa *Ad-hoc* o amonestación escrita (medio a emplear), de corresponder; en efecto, el monto de la multa no dependerá de la discrecionalidad del regulador, sino que se genera de acuerdo con los criterios ya establecidos en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG y el literal

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

e) del numeral 25.6 del artículo 25 del TUO del RGFS, como el criterio de la "reincidencia".

- 3.49** Efectivamente, la **DS** en el numeral 5.2 del Informe de Decisión N.º 329-2024-SUNASS-DS que forma parte integrante de la **Resolución 370**, realizó el cálculo de la sanción a imponer a la **EPS**, siendo la multa ascendente a 0.13 UIT, por la infracción tipificada en el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TUO del RGFS, y se fundamenta en el análisis de los criterios aplicables, incluyendo la reincidencia, al haberse constatado la comisión de la misma infracción, tal como se ha desarrollado ampliamente en el apartado "Respecto a la aplicación de la reincidencia" de la presente resolución.
- 3.50** En ese sentido, se aprecia que sí existe una debida proporción entre la finalidad pública protegida (evitar el incumplimiento de medidas reparadoras de las situaciones alteradas por incumplimientos normativos y/o técnicos) y el medio empleado, esto es, la multa *Ad-hoc*, como sanción por la comisión de la infracción.
- 3.51** Es así, que de la revisión de la **Resolución 370** se constata que la **DS** sustentó la aplicación de la multa sobre la base del principio de razonabilidad regulado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, así como, el numeral 25.6 del artículo 25 del TUO del RGFS.
- 3.52** Por consiguiente, la multa impuesta por la **DS** es proporcional y razonable, lo que desvirtúa los argumentos presentados por la **EPS**. En consecuencia, este extremo del recurso de apelación debe ser declarado infundado.
- 3.53** Por último, en cuanto a la vulneración del principio de debido procedimiento, es necesario señalar que, en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se señala que es un elemento fundamental que guía la actuación de la Administración Pública en los procedimientos administrativos. Este principio exige que los actos administrativos estén debidamente motivados, constituyendo una garantía esencial para los administrados, quienes tienen derecho a presentar argumentos, ofrecer pruebas y recibir decisiones fundadas en derecho¹⁵.

¹⁵ Sobre el debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2014-AA/TC (fundamentos jurídicos 22, 24 y 25), lo siguiente:

22. *El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho*

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

- 3.54** Asimismo, el derecho de defensa se encuentra estrechamente vinculado al derecho a obtener una decisión debidamente motivada, consagrado en los artículos 3 y 6 del TUO de la LPAG, en los cuales se dispone que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
- 3.55** En consecuencia, la motivación debe ser expresa, reflejando de manera concreta y directa los hechos probados relevantes del caso, así como las razones jurídicas que justifican el acto. No se considera válida como motivación el uso de fórmulas generales, vagas o contradictorias que no esclarezcan de manera suficiente el fundamento del acto administrativo.
- 3.56** De la revisión de los actuados en el presente expediente, se verifica que tanto la **ODS Pasco** como la **DS** han respetado principio de debido procedimiento. Además, la **EPS**, en ejercicio de su derecho de defensa, presentó sus descargos frente al inicio del PAS, IFI y la **Resolución 370**.
- 3.57** Asimismo, en los considerandos 3.9 al 3.12 y 3.15 al 3.21 de la **Resolución 370**, la **DS** analizó los descargos presentados por la **EPS** y resolvió de manera motivada y conforme a derecho en relación con la sanción impuesta, fundamentando adecuadamente su decisión. En consecuencia, este extremo del recurso de apelación debe ser declarado infundado.
- 3.58** Nótese que el administrado durante las etapas de instrucción y decisión ha presentado sus descargos y/o medios probatorios que considere necesarios para eximirse de responsabilidad, los cuales han sido analizados en su momento por las autoridades instructora y decisora en el presente PAS.

de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos (...)

24. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos-, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones. (...).

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

3.59 El artículo 10 del TUO de LPAG, establece las siguientes causales de nulidad:

"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.*
- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.*

(...)"

(Subrayado agregado).

3.60 Respecto al numeral 1, no se evidencia contravención alguna a la Constitución, leyes o normas reglamentarias. La medida correctiva fue ordenada en el marco de las funciones de la **ODS Pasco**, con sustento normativo y técnico. Asimismo, ante el incumplimiento, se inició el PAS y se declaró responsable a la **EPS** por la infracción tipificada en el numeral 66 del ítem I del Anexo N.º 2 del TUO del RGFS.

3.61 Sobre el supuesto del numeral 2, no se evidencia vulneración a ningún requisito de validez de los actos administrativos, debido a que la **ODS Pasco** es la competente para imponer medidas correctivas fuera de un PAS, la medida correctiva es lícita, precisa, posible física y jurídicamente, y comprende las cuestiones surgidas de la motivación, además de perseguir un fin público que es la prestación adecuada de los servicios de saneamiento, por lo que, ha sido debidamente motivada; además que ante el incumplimiento verificado, se inició el PAS y la **DS**, dentro de sus competencias, declaró responsable a la **EPS**, en consecuencia, se puede concluir válidamente que se ha seguido el procedimiento regular establecido en el TUO del RGFS.

3.62 Asimismo, la motivación, como requisito esencial del acto administrativo, está regulada en el artículo 6 del TUO de la LPAG, que exige una relación concreta y directa entre los hechos y las razones jurídicas que sustentan el acto.

"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

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el 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. (...)"

(Subrayado agregado).

- 3.63** En ese sentido, de la revisión de la **Resolución 370** se aprecia que ha sido debidamente motivada, considerando el análisis técnico y legal de los descargos presentados por la **EPS**, lo cual descarta cualquier supuesto de nulidad.
- 3.64** Por lo tanto, queda demostrado que la resolución impugnada cumple con las exigencias de motivación y debido procedimiento, por lo que, corresponde declarar infundado el extremo del recurso de apelación relacionado con la nulidad y falta de motivación.

Respecto a la suspensión del PAS

- 3.65** La **EPS** alega que, de acuerdo al artículo 226 del TUO de la LPAG, solicita se suspendan los efectos de la **Resolución 370**.
- 3.66** Sobre el particular, el artículo 226 del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

"Artículo 226.- Suspensión de la ejecución

226.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

226.2 No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso suspende de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
b) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.
(...)”*

- 3.67** En principio, debemos mencionar que el PAS, regulado en el TUO de la LPAG, contiene disposiciones especiales frente a lo dispuesto para el procedimiento administrativo general.
- 3.68** Efectivamente, en los procedimientos administrativos generales la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, salvo norma legal que establezca lo contrario; sin embargo, en el PAS, el artículo 258.2 del TUO de la LPAG señala expresamente que **la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa.**
- 3.69** Lo antes indicado, nos lleva a concluir que las resoluciones de primera instancia, es decir, las que imponen las sanciones de multas, no son ejecutivas hasta que se ponga fin a la vía administrativa, ya sea con el consentimiento de la resolución por la no presentación de recursos impugnativos, o con el pronunciamiento final de la segunda instancia al resolver un recurso de apelación; por tanto, el pedido de suspensión de la ejecución de la **Resolución 370** resulta improcedente.
- 3.70** Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que la suspensión de los actos administrativos regulados en el TUO de la LPAG alcanza solo al trámite en vía administrativa, debido a que ninguna autoridad administrativa puede suspender los efectos de un acto que agotó la vía administrativa o quedó firme, dicha suspensión solo la puede determinar el Poder Judicial, a través de una medida cautelar, tal como lo regula el artículo 24 de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo.
- 3.71** Por tanto, este extremo del recurso de apelación debe ser declarado infundado.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones de la Sunass, aprobado por Decreto Supremo N.º 145-2019-PCM; el Texto Único Ordenado del Reglamento General de Fiscalización y Sanción, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 064-2023-SUNASS-CD; el Texto Único Ordenado de la Ley

Exp. N.º PAS-004-2024-SUNASS-ODS-PAS

N.º27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS; y con la conformidad de la Oficina de Asesoría Jurídica.

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por **EMAPA PASCO S.A.**, en consecuencia, confirmar la Resolución de la Dirección de Sanciones N.º 370-2024-SUNASS-DS, conforme con las consideraciones expuestas en la presente resolución.

Artículo 2º.- DECLARAR agotada la vía administrativa.

Artículo 3º.- NOTIFICAR a **EMAPA PASCO S.A.** la presente resolución y el Informe N.º 00009-2025-SUNASS-OAJ.

Artículo 4º.- COMUNICAR la presente resolución a la Oficina Desconcentrada de Servicios de Pasco y a la Dirección de Sanciones para los fines correspondientes.

Artículo 5º.- DISPONER la publicación de la presente resolución en la página institucional de la **Sunass** (www.gob.pe/sunass).

Regístrese, notifíquese y publíquese.

Manuel Fernando Muñoz Quiroz
Gerente General