

La plena jurisdicción en el proceso contencioso-administrativo:
análisis probatorio y prescripción
(Corte Superior de Justicia de Lima)

*Full jurisdiction in administrative litigation: evidentiary analysis
and statute of limitations (Superior Court of Justice of Lima)*

Comentario de Bruno Ramos Huaytalla
Rolando García Castillo***

Lima, dieciocho de noviembre de dos mil veinticuatro.

La Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima (“la Corte”) confirmó la sentencia que declaró fundada en parte la demanda interpuesta por Enel Distribución Perú S.A.A. (“Enel”) contra el Organismo Supervisor de Inversión en Energía y Minería (“Osinergmin”) solo en el extremo de la sanción de multa, ordenando un nuevo pronunciamiento. Esto se evidencia en el Expediente N° 8564-2019-0-1801-JR-CA-23¹.

VISTOS:

OCTAVO.— Que, con relación a la presunta configuración de la prescripción de la infracción administrativa cometida por ENEL DISTRIBUCIÓN PERÚ S.A.A., es posible apreciar que dicho argumento no fue invocado durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, a pesar de que dicha circunstancia, de haberse presentado en los hechos, habría podido ser alegada directamente contra el OSINERGMIN durante la primera o segunda instancia administrativa.

* Abogado, Universidad Científica del Sur, Perú. Maestrando en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú. Adjunto de docencia del curso Derecho Pesquero, Universidad Científica del Sur, Perú. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6716-3811>. Correo electrónico: brunoramoshu@gmail.com

** Abogado, Universidad Científica del Sur, Perú. Maestrando en Derecho Penal Económico, Universidad de la Rioja y en Derecho Procesal, Universidad de Salamanca, España. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0162-7695>. Correo electrónico: rolando@edamabogados.com

¹ Para mayor detalle, pueden visitar la web de búsqueda de expedientes judiciales en Perú: <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/busquedaform.html>

De esta manera, conforme a lo indicado en el TUO de la LPCA, la actividad probatoria que se realiza en el proceso contencioso administrativo se circunscribe a las alegaciones y actuaciones realizadas en el marco del procedimiento administrativo que originó los actos administrativos materia de impugnación:

Artículo 29.- Actividad probatoria

En el proceso contencioso administrativo, la actividad probatoria se restringe a las actuaciones recogidas en el procedimiento administrativo, salvo que se produzcan nuevos hechos o que se trate de hechos que hayan sido conocidos con posterioridad al inicio del proceso. En cualquiera de estos supuestos, podrá acompañarse los respectivos medios probatorios. (...)”

Por consiguiente, al no haberse discutido la configuración de la prescripción de la infracción cometida por ENEL DISTRIBUCIÓN PERÚ S.A.A. en sede administrativa, y a fin de no causar indefensión a la entidad administrativa, corresponde desestimar dicho extremo del recurso de apelación presentado por la demandante.

NOVENO.— Que, con relación a la presunta subsanación voluntaria de la infracción, dicho mecanismo se encuentra recogido en el vigente TUO de la LPAG y fue introducido como eximente de responsabilidad por medio del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016:

“Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones 1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...) f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235. (...)”

De este modo, la subsanación voluntaria es un eximente de responsabilidad que permite evitar la imposición de una sanción administrativa. Para su configuración, la doctrina nacional ha señalado que es indispensable que se presenten tres requisitos de forma simultánea: (i) la existencia de un acto ilícito que sea reparado, (ii) la voluntariedad en la reparación del acto ilícito y (iii) que el acto ilícito sea reparado oportunamente, es decir, previamente al inicio del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la imputación de cargos.

DÉCIMO.— Que, de forma específica, el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo del OSINERGMIN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040 -2017-OS/CD, publicada el 07 de abril de 2017, ha dispuesto sobre la subsanación voluntaria:

“Artículo 15.- Subsanación voluntaria de la infracción

15.1 La subsanación voluntaria de la infracción solo constituye un eximente de responsabilidad cuando se verifique que los incumplimientos detectados fueron subsanados antes del inicio del procedimiento sancionador.

15.2 La subsanación voluntaria de la infracción con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador no exime al Agente Supervisado de responsabilidad

ni sustrae la materia sancionable, sin perjuicio que pueda ser considerado como un criterio atenuante para efectos de la graduación de sanción.

15.3 No son pasibles de subsanación:

- a) Aquellos incumplimientos relacionados con la generación de accidentes o daños.
- b) Aquellos incumplimientos de obligaciones sujetas a un plazo o momento determinado cuya ejecución posterior pudiese afectar la finalidad que persigue, o a usuarios o clientes libres que se encuentren bajo el ámbito de competencia de Osinergmin.
- c) Incumplimientos sobre reportes o informes de accidentes y/o situaciones de emergencia.
- d) Los incumplimientos que impliquen la obstaculización o el impedimento del ejercicio de la función supervisora y/o fiscalizadora de Osinergmin, así como el incumplimiento de las medidas administrativas.
- e) Incumplimientos relacionados a la presentación de información o documentación falsa.
- f) Incumplimientos de normas sobre uso del equipo de Sistema de Posicionamiento Global, obligaciones relativas al uso del Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP), o falta de registro y/o actualización de precios de venta de combustible en el Sistema Price de Osinergmin.
- g) Incumplimientos relacionados con el expendio, abastecimiento, despacho, comercialización, suministro o entrega de Hidrocarburos u Otros Derivados a personas no autorizadas.
- h) Incumplimientos relacionados con procedimientos o estándares de trabajo calificados como de alto riesgo, normas que establecen parámetros de medición, límites o tolerancias, tales como, normas de control de calidad, control metrológico, peso neto de cilindros de GLP, parámetros de aire o emisión, existencias, entre otros.
- i) Los incumplimientos de indicadores verificados en procedimientos de supervisión muestral, salvo que se acredite el levantamiento de la infracción en todo el universo al que representan las muestras.
- j) Incumplimientos relacionados con la obtención de autorizaciones exigibles para una actividad, que fueran obtenidas o regularizadas con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- k) Los actos u omisiones que hubiesen generado la imposición de una medida correctiva, medida cautelar o mandato, por parte de Osinergmin, orientada al levantamiento del incumplimiento suscitado. l) Otros que apruebe el Consejo Directivo.”

De este modo, el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo del OSINERGMIN establece supuestos específicos por medio de regulación especial que, tomando en consideración las características particulares del sector de energía, prevé situaciones en las que no sería posible aplicar la subsanación voluntaria.

DÉCIMO PRIMERO.— Que, sobre dicho último, debe tenerse en cuenta que las disposiciones propias del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo del OSINERGMIN primarán frente a las disposiciones generales establecidas en el TUO de la LPAG en vista de que las normas especiales prevalecen sobre las normas generales en atención a que su diseño específico se adapta de mejor manera a la realidad concreta que es objeto de regulación. En ese sentido, no corresponde amparar la alegación realizada en la apelación de la parte demandante en dicho extremo.

DÉCIMO SEGUNDO.— Que, se debe tener en cuenta que la Resolución de Consejo Directivo N° 151-2012-OS/CD, publicada el 21 de julio de 2012, OSINERGMIN aprobó el Plan de Inversiones en Transmisión para el periodo 2013-2017, cuyo cumplimiento tiene carácter obligatorio. Dicho Plan de Inversiones se fundamenta en un estudio de planificación orientado a la expansión del sistema de transmisión con un plazo aproximado de diez años. Este estudio es elaborado de manera obligatoria por cada empresa titular cuyas instalaciones de transmisión son remuneradas únicamente por la demanda. En este contexto, no poner en operación comercial los elementos previstos en el Plan dentro del plazo establecido genera un riesgo para el sistema, debido a la falta oportuna de dichos componentes.

Al respecto, en el caso materia de autos, se ha verificado que ENEL DISTRIBUCIÓN PERÚ S.A.A. cumplió con poner en operación comercial 12 elementos previstos en el Plan de Inversiones recién entre los años 2015 y 2016, de acuerdo con los resultados de la fiscalización expuestos en el Informe Final de Instrucción N° DSE-FGT-173 de fecha 26 de junio del 2018.

De este modo, si bien la subsanación realizada por la empresa imputada fue realizada de forma voluntaria previamente al inicio del procedimiento administrativo sancionador por el Oficio N° 1824-2018 de fecha 26 de junio del 2018, el literal b) del numeral 15.3 del artículo 15 del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo del OSINERGMIN dispone expresamente que nos es pasible de subsanación aquellas infracciones que se refieran a incumplimientos de obligaciones sujetas a un plazo o momento determinado cuya ejecución posterior pudiese afectar la finalidad que persigue, o a usuarios o clientes libres que se encuentren bajo el ámbito de competencia de Osinergmin.

Por consiguiente, en vista de la obligación de implementar el Plan de Inversiones en Transmisión para el periodo 2013-2017 estaba sujeto a un plazo determinado, su incumplimiento no es pasible de ser subsanado. En ese sentido, corresponde desestimar dicho extremo del recurso de apelación presentado por la parte demandante.

DÉCIMO CUARTO.— Que, respecto al Principio de Razonabilidad aplicable a todos los procedimientos administrativos, el Título Preliminar del TUO de la LPAG señala:

“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: (...)

1.4. 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.” (...)

Ahora bien, el principio de razonabilidad también se encuentra recogido como garantía de la aplicación de la potestad sancionadora de la Administración Pública. En específico, se encuentre en el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG, respecto del cual destacan los criterios de graduación de la sanción:

“Artículo 246.- Principios del procedimiento administrativo

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

3. Principio de. 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 deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”

En ese sentido, la aplicación del principio de razonabilidad tiene como objetivo que la limitación impuesta a la esfera jurídica del administrado no resulte excesiva, sino coherente y proporcional con la acción u omisión cometida. Sobre las sanciones impuestas, se ha podido apreciar que OSINERGMIN no empleó una metodología que contempla los criterios antes mencionados, toda vez que no contempló factores que permitieran una proporcional cuantificación de la sanción administrativa aplicable, como lo es el beneficio ilícito percibido consistente en el costo evitado (costo postergado en función al atraso) por la comisión de la conducta infractora, toda vez que se tomó como referencia el total del costo de la obra.

De la revisión de la Resolución N° 111-2019-OS/TASTEM-S1 de fecha 16 de abril de 2019, se puede apreciar que únicamente se ha limitado a citar la fórmula contenida en el numeral V del Anexo N° 20 de la Escala de Multas y Sanciones de Electricidad, esto que el cálculo de la multa se realiza siguiendo la fórmula expresada en el Anexo N° 20 de la Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica de OSINERGMIN.

De este modo, de la revisión de los actuados en el presente proceso, se aprecia que no se utilizó la información disponible en el expediente administrativo para poder realizar el cálculo de la multa conforme a los parámetros legalmente preestablecidos, por lo que no es posible amparar dicho extremo del recurso de apelación presentado por la parte demandada, toda vez que sí es posible apreciar una vulneración al principio de razonabilidad.

COMENTARIO

La sentencia de la Corte aborda cuestiones clave en el Proceso Contencioso Administrativo (PAC), tales como la actividad probatoria, la prescripción de la infracción administrativa, la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad y la razonabilidad en la cuantificación de la sanción. No obstante, antes de analizar la sentencia, es necesario contextualizar el caso.

Desde las reformas de 1992, el sector eléctrico peruano ha experimentado mejoras significativas. Este sector se compone de cuatro actividades fundamentales: generación, que consiste en la transformación de energía en electricidad; transmisión, que se refiere al transporte de alta tensión desde las centrales hasta las subestaciones; distribución, que implica el suministro de electricidad a los usuarios finales; y comercialización, que comprende la venta mayorista y minorista de energía¹. La transmisión y distribución de electricidad han sido calificadas como servicios públicos conforme con el artículo 2 del Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas (LCE), lo que implica que su titularidad corresponde al Estado, aunque su gestión puede ser concedida a privados mediante concesión otorgada por el Ministerio de Energía y Minas, conforme con el artículo 6 de la misma norma.

Inicialmente, la LCE estableció dos sistemas de transmisión, definidos en su anexo: el Sistema Principal de Transmisión (SPT), que es una red de transporte común a todos los generadores del Sistema Interconectado que permite el intercambio de electricidad y su libre comercialización, y el Sistema Secundario de Transmisión (SST), que es la infraestructura que conecta el SPT con los distribuidores y consumidores finales. Con la promulgación de la Ley N° 28832 se redefinió la estructura del sistema de transmisión, incorporando dos nuevos sistemas, definidos en su artículo 1: el Sistema Garantizado de Transmisión (SGT), que corresponde a la infraestructura planificada y desarrollada mediante el Plan de Transmisión, y el Sistema Complementario de Transmisión (SCT), que agrupa la infraestructura de transmisión que no forma parte del SGT. De esta forma, los sistemas SPT y SST comprenden instalaciones operativas antes de la Ley N° 28832,

¹ Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2016: *La industria de la electricidad en el Perú: 25 años de aportes al crecimiento económico del país*, Lima, pp. 36-42. Disponible en: https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/Libros/Osinergmin-Industria-Electricidad-Peru-25anios.pdf

mientras que las instalaciones pertenecientes a los sistemas SGT y SCT incluyen aquellas que fueron puestas en operación posteriormente².

Enel es una concesionaria de distribución eléctrica en Lima Metropolitana, el Callao y diversas provincias. En el presente caso, la empresa estaba obligada a cumplir con el Plan de Inversiones de los Sistemas Secundarios y Complementarios de Transmisión (PIT) 2013-2017, que incluía la instalación de celdas de alimentador. El PIT, aprobado por Osinergmin, establece las instalaciones de transmisión que deben entrar en operación en un período tarifario determinado, cuyo cumplimiento es obligatorio y responde a un estudio de planificación con un horizonte mínimo de diez años (artículo 139 del Decreto Supremo N° 009-93-EM). Durante la ocurrencia de los hechos, un elemento de transmisión se consideraba en operación comercial si suministraba energía en el sistema eléctrico donde había sido instalado y se consideraba puesto en servicio cuando iniciaba su operación comercial suministrando carga por 48 horas continuas en el sistema eléctrico donde había sido instalado, conforme con el numeral 1.1 del Título Primero de la Resolución N° 198-2013-OS/CD.

Para garantizar la calidad, continuidad y oportunidad del servicio eléctrico, Osinergmin, como organismo regulador del sector energía y minería, aprobó el Procedimiento para la Supervisión del Cumplimiento del PIT, mediante la Resolución N° 198-2013-OS/CD, posteriormente derogada y reemplazada por la Resolución N° 091-2021-OS/CD. Este procedimiento permite verificar que los concesionarios ejecuten las inversiones conforme con lo establecido en el PIT. El incumplimiento del PIT constituye una infracción administrativa sancionable, y la falta de puesta en operación comercial de un elemento dentro del plazo establecido en el plan vigente da lugar a una sanción, conforme con el numeral 4.4 del Título Cuarto de la Resolución N° 198-2013/CD, vigente al momento de los hechos. La sanción se calcula anualmente a base de los reportes mensuales de los concesionarios, la información específica solicitada por Osinergmin y las inspecciones *in situ*, según el Anexo 20 de la Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización Eléctrica, aprobado por Resolución N° 168-2014-OS/CD.

Teniendo en cuenta este contexto, Osinergmin, mediante la Resolución N° 111-2019-OS/TASTEM-S1 (“Resolución N° 111-2019”), confirmó la sanción impuesta a Enel, consistente en una multa de 32.68 UIT, inicialmente impuesta mediante la Resolución de División de Supervisión de Electricidad N° 273-2019 (“Resolución N° 273-2019”), del 1 de febrero de 2019, por no haber puesto en operación comercial 12 elementos del PIT 2014.

² GÁLVEZ, José, 2018: *¿Las instalaciones del sistema secundario y/o complementario de Transmisión de energía eléctrica deben ser considerados Servicios Públicos en el Perú?* Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo. Repositorio de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 11. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/5508b2de-6a21-45a4-a8f7-2a2c6abc0759/content>

Enel, en el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS), argumentó que los elementos fueron puestos en operación entre 2015 y 2016, antes del inicio del procedimiento en 2018, por lo que debía aplicarse la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad. También sostuvo que la multa era irrazonable, ya que Osinergmin no había motivado correctamente los criterios de graduación de la sanción, tales como el beneficio ilícito, la probabilidad de detección, la gravedad del daño y la intencionalidad.

Osinergmin rechazó estos argumentos, sosteniendo que, de acuerdo con el artículo 139 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, la empresa concesionaria debía cumplir con los plazos establecidos en el PIT y que la subsanación no era aplicable, ya que el incumplimiento estaba sujeto a plazos determinados, cuya ejecución tardía afectaba la finalidad del Plan de Inversiones.

En su demanda contencioso-administrativa, Enel argumentó que la facultad sancionadora había prescrito, ya que la infracción ocurrió el 1 de octubre de 2014, cuando Osinergmin constató el incumplimiento, pero la sanción fue notificada recién el 4 de febrero de 2019, superando el plazo de cuatro años. También reiteró sus argumentos acerca de la subsanación voluntaria y la vulneración del principio de razonabilidad en la cuantificación de la multa. Por su parte, Osinergmin sostuvo que la infracción era continuada, por lo que el plazo de prescripción no había vencido, argumentando que la conducta infractora cesó cuando los elementos fueron puestos en operación en 2015 y 2016.

La sentencia de primera instancia emitida por el Primer Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima rechazó los argumentos referentes a la prescripción y la aplicación de la subsanación voluntaria, al igual que la segunda instancia. Sin embargo, declaró fundada en parte la demanda y anuló la Resolución N° 111-2019 solo en lo referente a la multa, ordenando un nuevo pronunciamiento. La decisión se basó en la falta de motivación de los criterios de graduación de la sanción, pues se sobredimensionó el beneficio ilícito y se omitió la evaluación de la gravedad del daño, la intencionalidad, el perjuicio económico y la reincidencia. Tanto Enel como Osinergmin interpusieron recursos de apelación, manteniendo sus posturas iniciales.

En segunda instancia, la Corte interpretó erróneamente el artículo 29 del Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Proceso Contencioso Administrativo (TUO-LPCA). Limitó indebidamente el análisis a lo actuado en sede administrativa, sin reconocer que la prescripción es un medio de defensa verificable en el expediente administrativo y que su planteamiento no constituye un nuevo medio probatorio. Este expediente, que incluye el acta de supervisión y la resolución de sanción, permite determinar si la prescripción se configuró. Aunque el artículo 29 no prohíbe alegatos no expuestos en el procedimiento sancionador, la Corte restringió su análisis con una interpretación extensiva que vulneró el principio *pro homine*.

Además, la Corte argumentó que, al no haber sido invocada en sede administrativa, la prescripción no podía discutirse en el proceso contencioso-administrativo para evitar la indefensión de Osinergmin. Sin embargo, esta postura es contraria al derecho a la defensa del administrado, garantizado constitucionalmente como parte del debido proceso. El Tribunal Constitucional peruano ha señalado que el derecho de defensa se

vulnera cuando, en un proceso judicial o administrativo, se impide a una persona ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para proteger sus derechos e intereses legítimos³. En este caso, tanto el juzgado de primera instancia como la segunda instancia vulneraron el derecho de Enel a cuestionar la legalidad de la sanción en sede judicial, pese a que el expediente contenía elementos suficientes para verificar la prescripción.

Este impedimento no solo afectó el derecho a la defensa, sino también el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, ya que la Sala omitió pronunciarse expresamente respecto de la prescripción. Adicionalmente, Osinergmin sí pudo ejercer su derecho de defensa en el proceso, pues en su contestación de demanda argumentó que la infracción era continuada y que, por ello, la prescripción no era aplicable.

El análisis de la sentencia evidencia que la Sala Superior ignoró que el PAC no es un mero control de legalidad, sino un proceso de plena jurisdicción. Conforme con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Perú, cuando el expediente cuenta con pruebas suficientes, los jueces deben emitir pronunciamientos acerca del fondo del conflicto, incluso si el administrado no lo solicita expresamente, siempre que los hechos hayan sido parte de la controversia⁴. Esta obligación responde a la finalidad del proceso contencioso-administrativo, que es el control jurídico de los actos administrativos y la tutela efectiva de los derechos de los administrados (artículo 1 del TUO-LPCA).

Debido a que correspondía analizar la prescripción, resultaba fundamental determinar la naturaleza de la infracción. En este caso, la infracción no era continuada, sino instantánea con efectos permanentes. Esta clasificación se aplica cuando un incumplimiento se consuma en un solo momento, aunque sus efectos se prolonguen en el tiempo⁵. La infracción en cuestión consistió en “no haber puesto en operación comercial 12 elementos previstos en el Plan de Inversiones de los Sistemas Secundarios y Complementarios de Transmisión para el año 2014”. Su consumación ocurrió el 1 de octubre de 2014, cuando venció el plazo para la puesta en operación comercial. Aunque los efectos de la falta de disponibilidad de los elementos persistieron hasta su subsanación en 2015 y 2016, esto no convierte la infracción en continuada. Por tanto, el plazo de prescripción debía contarse desde 2014 y, al haber sido sancionada en 2019, la facultad sancionadora estaba prescrita por haber excedido el plazo de cuatro años, conforme con los numerales 1 y 2 del artículo 252 del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO-LPAG).

Además, el numeral 3 del artículo 252 del TUO-LPAG establece que la prescripción debe ser declarada de oficio, sin necesidad de ser invocada por el administrado.

³ Tribunal Constitucional peruano, 19.12.2023, Sentencia 102/2024, p. 6. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/04010-2023-AA.htm>

⁴ Corte Suprema de la Justicia de la República del Perú, 13.04.2023, Sentencia de Casación N° 546-2022, p. 56. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pj/normas-legales/4602240-546-2022-lima>

⁵ BACA, Víctor, 2011: “La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas)”. *Derecho & Sociedad*, N° 37, p. 268. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13178>

Osinerghmin, por tanto, debió analizar su aplicación durante el PAS. Sin embargo, en su contestación de demanda, sostuvo que no correspondía declarar la prescripción al tratarse de una infracción continuada. En este contexto, el PAC era la única vía para que el administrado pudiera hacer valer su derecho a la defensa y obtener un pronunciamiento acerca de la prescripción.

Respecto de la subsanación voluntaria, prevista en el artículo 257 del TUO-LPAG, se debe considerar que el artículo II del Título Preliminar del TUO-LPAG establece que esta norma no es supletoria, sino de aplicación común, por lo que prevalece sobre cualquier reglamento sectorial que establezca condiciones menos favorables. La Resolución 040-2017-OS/CD, que excluye la subsanación voluntaria en incumplimientos sujetos a plazo, resulta ilegal si impide la corrección de una infracción materialmente subsanable.

En este caso, Enel corrigió su conducta al poner en operación comercial los elementos antes del inicio del PAS, cumpliendo con la finalidad del Plan de Inversiones, lo que hacía aplicable el eximente de responsabilidad previsto en el artículo 257 del TUO-LPAG. No obstante, sí coincidimos con la Corte en la vulneración del principio de razonabilidad, regulado en el numeral 3 del artículo 248 del TUO-LPAG. Osinerghmin no fundamentó adecuadamente la sanción, omitiendo valorar los factores de graduación de las sanciones, lo que afectó la proporcionalidad de la multa impuesta.

Finalmente, debemos indicar que el Poder Judicial de Perú ha venido ignorando la correcta aplicación de la plena jurisdicción, la que permite que un juez, dentro de un proceso, no solo actúe como un mero respaldo de la administración pública, sino que también ejerza un control efectivo respecto de sus decisiones. En múltiples ocasiones, la administración pública incurre en arbitrariedades en su afán de aplicar el *ius puniendi* y ejercer su discrecionalidad administrativa.

Sin embargo, la plena jurisdicción faculta al juez a realizar un análisis integral de toda la actuación administrativa, permitiendo al administrado incorporar argumentos de defensa y garantizando que la entidad administrativa ejerza su derecho de defensa. Todo ello en aras de una tutela jurisdiccional efectiva.

El proceso contencioso-administrativo dejó hace mucho tiempo de ser un mecanismo de mera revisión de legalidad. En un Estado constitucional de derecho, dicho proceso tiene un papel fundamental en la protección de los derechos fundamentales de los administrados. Los jueces no deben temer aplicar correctamente el derecho, ya que ello responde al principio de verdad material y a la plena jurisdicción.

Si bien los jueces especializados en lo contencioso-administrativo resuelven causas de sectores regulados con alta complejidad técnica y legal, las instituciones del derecho administrativo y del derecho procesal son comunes a todos los casos y deben aplicarse de manera correcta y uniforme.

En conclusión, la sanción impuesta a Enel debió ser declarada nula debido a la prescripción de la facultad sancionadora, la aplicación indebida del reglamento que restringe la subsanación voluntaria y la vulneración del principio de razonabilidad en la determinación de la multa. Estos aspectos constituyen una causal de nulidad del acto administrativo, conforme con el numeral 1 del artículo 10 del TUO-LPAG, al haberse vulnerado los artículos 252, 257 y 248 de dicha norma.

Si bien un cálculo erróneo de la multa podría dar lugar a una nueva decisión por parte de Osinergmin, en este caso, el juzgado debió ejercer la plena jurisdicción del proceso contencioso-administrativo y pronunciarse acerca del fondo. En consecuencia, al haberse acreditado la prescripción y la procedencia de la subsanación voluntaria, correspondía declarar nula la Resolución N° 111-2019 de Osinergmin.

