



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

**Las quejas presentadas por los usuarios de los servicios
públicos de gas natural y electricidad ante Osinergmin
en el período 2021-2023**

TESIS

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Rafael Gustavo CONDOR CORAL

ASESOR

Mg. Erick Gregory CUBA MENESES

Lima, Perú

2024



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Condor, R. (2024). *Las quejas presentadas por los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad ante Osinergmin en el período 2021-2023*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Rafael Gustavo Condor Coral
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	71737897
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0001-8722-2121
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Erick Gregory Cuba Meneses
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	70388673
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0003-2730-2490
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Jaime Víctor Zelada Bartra
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08654115
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	José Alexander Camus Cubas
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	40630580
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Juan Antonio Bazán Chavez
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08687355

Datos de investigación	
Línea de investigación	Derecho
Grupo de investigación	Derecho
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distritos de Lima Metropolitana Latitud: -12.04318 Longitud: -77.02824
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2021-2023
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO CON SUSTENTACIÓN DE TESIS

N°030

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- 1.-PRESIDENTE: Dr. JAIME VÍCTOR ZELADA BARTRA
- 2.- Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS
- 3.- Mg. JUAN ANTONIO BAZÁN CHAVEZ
- 4.- Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES (Asesor)

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado, don:

RAFAEL GUSTAVO CONDOR CORAL

Procedió la sustentación de su tesis titulado:

Las quejas presentadas por los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad ante Osinergmin en el periodo 2021-2023

En la redacción del examen escrito de fin de carrera, el graduando fue aprobado con la nota de

CATORCE (14)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

APROBADO POR UNANIMIDAD; DIECISIETE (17)

Y para constancia se le extiende la presente Acta, en Lima a los DIECINUEVE días del mes de NOVIEMBRE del año 2024.

Presidente del Jurado

Dr. JAIME VÍCTOR ZELADA BARTRA

Dr. JOSÉ ALEXANDER CAMUS CUBAS

Mg. ERICK GREGORY CUBA MENESES

(Asesor)

Mg. JUAN ANTONIO BAZÁN CHAVEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Erick Gregory Cuba Meneses, en mi condición de asesor acreditado con la Resolución Directoral N° 000294-2024-EPD-FDCP/UNMSM de fecha 04 de septiembre del 2024, de la Tesis, cuyo título es LAS QUEJAS PRESENTADAS POR LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE GAS NATURAL Y ELECTRICIDAD ANTE OSINERGMIN EN EL PERIODO 2021-2023 por el bachiller Rafael Gustavo Condor Coral para optar el Título Profesional de Abogado.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante el software de similitud textual, el documento evaluado cuenta con el porcentaje de 18% de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su publicación en el repositorio institucional.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del Título correspondiente.

Lima, 07 de diciembre de 2024

Firma del Asesor:

Nombres y apellidos del asesor: ERICK GREGORY CUBA MENESES

DNI: 70388673

DEDICATORIA

A mi madre, Hermenegilda Ana Coral Mota y a mi padre, Tito Williams Condor Villanueva, por acompañarme a lo largo de mi vida en la realización de todos mis logros que siempre serán suyos.

A mi tía Mercedes Rocío Coral Mota, por ser mi apoyo emocional en todos los retos académicos y profesionales que emprendí.

A mi hermano Álvaro Sebastián Condor Coral, por ser mi colega y amigo con el cual puedo compartir temas profesionales y recreativos

A Pachis y Kalatush, más que mascotas, seres que me acompañaron a lo largo de toda su vida, enseñándome sobre la lealtad y el amor incondicional.

AGRADECIMIENTOS

Al profesor Erick Gregory Cuba Meneses, por el apoyo y la guía en la realización del presente trabajo, con libros, artículos y consejos para el ejercicio profesional.

A Emily Ruby Delgado García, por el apoyo afectivo en toda mi etapa universitaria y por ser una compañera de vida en la realización de proyectos personales.

Al Taller de Investigación en Derecho Administrativo (TIDA) por acogerme desde el segundo año de carrera, mi gratitud eterna por mostrarme la siempre interesante rama del Derecho Administrativo.

ÍNDICE

DEDICATORIA.....	2
AGRADECIMIENTOS	3
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	7
RESUMEN	8
ABSTRACT	9
ABREVIATURAS	10
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	11
I. INTRODUCCIÓN.....	11
II. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA	12
III. TEMA	13
IV. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	13
A. Problema Principal:	13
B. Problema Secundario:.....	13
V. OBJETIVOS.....	13
A. Objetivo Principal:.....	13
B. Objetivo Secundario:.....	13
VI. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.....	13
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO	15
I. ANTECEDENTES DE ESTUDIO.....	15
II. BASES TEÓRICAS – CONCEPTUALES	18
A. Intervención del Estado en la Economía (Derecho Administrativo Económico)	18
B. Regulación de servicios públicos.....	23
C. Quejas administrativas	29
II. ORIENTACIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA APLICACIÓN NORMATIVA	31
CAPÍTULO 3: HIPÓTESIS Y VARIABLES	33
I. SUPUESTOS HIPOTÉTICOS	33
A. Hipótesis Principal	33
B. Hipótesis Secundaria	33
II. SISTEMAS Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS	33
CAPÍTULO 4: MATERIALES Y MÉTODOS	34
I. Tipo de investigación	34
II. Credibilidad.....	34
III. Sujetos de estudio:.....	34
IV. Objeto de estudio	34
V. Diseño de investigación	34
VI. Técnicas de recolección de datos	34
VII. Instrumentos.....	35

CAPÍTULO 5: TRATAMIENTO JURÍDICO DE LAS QUEJAS TRAMITADAS POR RECLAMOS PRESENTADOS POR LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE GAS NATURAL Y ELECTRICIDAD 36

1. Régimen normativo	36
1.1. Los servicios públicos de electricidad y gas natural	36
1.2. Las quejas en el marco del TUO de la LPAG.....	40
1.2.1. La regulación de las quejas y su oportunidad de presentación.....	40
1.2.2. Autoridad que resuelve la queja y plazos de tramitación	42
1.2.3. Suspensión del procedimiento al que está referida la queja	46
1.2.4. Efectos de la resolución que declara fundada la queja	47
2. Principales características de las quejas en materia de reclamos de electricidad y gas natural	48
2.1. Tramitación de las quejas	48
2.2. Tipos de quejas	49
2.2.1. Queja por aplicación del silencio administrativo positivo	49
2.2.2. Queja por no elevar recurso de apelación.....	50
2.2.3. Queja por facturar monto materia de reclamo.....	51
2.2.4. Queja por la negativa injustificada de admitir a trámite un reclamo	51
2.2.5. Queja por defecto de tramitación.....	52
3. Diferencias entre las quejas y otras figuras jurídicas.....	53
3.1. Diferencias entre quejas y reclamos	53
3.2. Diferencias entre quejas y solicitudes de verificación de cumplimiento.....	53
3.3. Diferencias entre quejas y denuncias.....	54

CAPÍTULO 6: LAS PRINCIPALES RAZONES DE LAS QUEJAS PRESENTADAS ANTE OSINERGMIN EN EL PERIODO 2021-2023 Y FUNDAMENTOS LEGALES PARA LAS OPORTUNIDADES DE MEJORA (RESULTADOS Y DISCUSIÓN)..... 56

I. ANÁLISIS DE RESULTADOS: LAS PRINCIPALES RAZONES DE LAS QUEJAS PRESENTADAS ANTE OSINERGMIN EN EL PERIODO 2021-2023.....	56
1. La falta de respuesta oportuna como base para las quejas por aplicación de silencio administrativo positivo	56
1.2. Emisión de pronunciamiento de primera instancia administrativa fuera del plazo legal	58
1.3. Notificación de pronunciamiento de primera instancia administrativa fuera del plazo legal	59
2. El incumplimiento del plazo establecido en la normativa vigente como base para las quejas por no elevar recurso de apelación	61
2.1. Situación anterior a la Resolución N° 057-2019-OS/CD	61
2.2. Situación posterior a la Resolución N° 057-2019-OS/CD.....	62
II. DISCUSIÓN: FUNDAMENTOS PARA DISMINUIR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR LAS CAUSALES DE FALTA DE RESPUESTA OPORTUNA E INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO LEGAL.....	64

1. Oportunidades de mejora por parte de las concesionarias respecto a la emisión y notificación de sus pronunciamientos.....	64
1.1. Propuesta de mejora sobre los reclamos y quejas presentados vía sistema Tukuy Rikuy	65
1.2. Propuesta de mejora sobre los reclamos y quejas presentados vía ventanilla virtual de Osinergmin	67
1.3. Análisis legal y económico de las propuestas de mejora	69
2. Oportunidades de mejora por parte de las concesionarias respecto a la elevación de recursos de apelación.....	71
2.1. Propuesta de mejora sobre la sanción y cumplimiento de plazo en la elevación del recurso de apelación	72
2.2. Análisis legal y económico de la propuesta de mejora	73
CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	75
I. Conclusiones	75
II. Recomendaciones	76
BIBLIOGRAFÍA	79
ANEXOS	84
2.2.1. MATRIZ DE CONSISTENCIA	84
2.2.2. GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL.....	85
2.2.2.1. Guía de análisis documental	85
2.2.2.2. Ficha de análisis jurisprudencial	86

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Cantidad de quejas presentadas del 2017 a setiembre de 2023.

Gráfico 2. Cantidad de quejas por aplicación de SAP del 2021 al 2023.

Gráfico 3. Cantidad de quejas por no elevar recurso de apelación del 2017 al 2023.

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Comparación entre los plazos de atención de quejas de los organismos reguladores.

Cuadro 2. Análisis costo beneficio de la propuesta de mejora para la recepción de escritos mediante el sistema Tukuy Rikuy y Ventanilla Virtual de Osinergmin.

Cuadro 3. Análisis costo beneficio de la propuesta de mejora para la falta de elevación del recurso de apelación contra reclamos, ante Osinergmin.

Cuadro 4. Propuesta de cambio normativo del Anexo N° 2 de la Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin N° 057-2019-OS/CD

RESUMEN

En la actualidad, el servicio eléctrico en el Perú es una necesidad básica, toda vez que es necesario para que los ciudadanos puedan realizar sus actividades, desde las educativas hasta las recreativas, las cuales pueden ser realizadas a cualquier hora del día, en ese sentido, las concesionarias deben asegurar un servicio continuo e idóneo; sin embargo, en la realidad muchas veces no sucede ello, ante lo cual los usuarios del servicio eléctrico pueden ejercer su derecho a presentar un reclamo por alguna materia derivada del citado servicio público, además de poder presentar quejas por aspectos formales como la notificación de los actos administrativos emitidos por las concesionarias, elevar recursos de apelación, entre otros. Por lo que, es importante el de brindar las principales patologías que se presentan y dan lugar a las quejas presentadas por los usuarios, con la finalidad de evitar controversias que interrumpan o generen el corte del servicio eléctrico que, como se detalló anteriormente, debe ser brindado de forma continua a todos los ciudadanos para la realización de sus actividades.

La misma situación es aplicable al servicio público de gas natural, toda vez que se ha popularizado su uso en el territorio nacional, e inclusive ha sido objeto de incentivos para instalación por parte de diversas instituciones del Estado, debido a su bajo costo y variedad de usos como en los vehículos que usan gas natural o en la provisión de este a las cocinas de los ciudadanos; no obstante, también se presentan diversos problemas que son objeto de reclamo como la falta de habilitación del servicio, la excesiva facturación del servicio, entre otras causales; los cuales a su vez pueden derivar en quejas por aspectos procesales relacionados a los reclamos. En ese sentido, también es necesario analizar la situación de las quejas por aplicación de silencio administrativo positivo derivados de reclamos del servicio público en cuestión para buscar soluciones prácticas, toda vez que no se trata de temas de fondo, que muchas veces puede ser técnico, sino de temas formales como la notificación de una resolución, lo cual puede llegar a ser más complicado que la resolución de la controversia, en sí misma.

PALABRAS CLAVE: Servicio de gas natural y electricidad, Reclamo, Queja por defecto de tramitación, Osinergmin

ABSTRACT

At present, the electric service in Peru is a basic need, since it is necessary for citizens to be able to carry out their activities, from educational to recreational activities, which can be carried out at any time of the day, in that sense, the concessionaires must ensure a continuous and suitable service; However, in reality this often does not happen, so users of the electric service can exercise their right to file a claim for any matter derived from said public service, in addition to being able to file complaints for formal aspects such as the notification of administrative acts issued by the concessionaires, file appeals, among others. Therefore, it is important to provide the main pathologies that occur and give rise to complaints filed by users, in order to avoid disputes that interrupt or generate the interruption of the electric service which, as detailed above, must be provided continuously to all citizens for the performance of their activities.

The same situation applies to the public service of natural gas, since its use has become popular in the national territory, and has even been the subject of incentives for installation by various State institutions, due to its low cost and variety of uses such as in vehicles that use natural gas or in the provision of this to the kitchens of citizens; however, there are also various problems that are the subject of claims such as lack of enabling service, excessive billing of service, among other causes; which in turn can lead to complaints about procedural aspects related to the claims. In this sense, it is also necessary to analyze the situation of complaints due to the application of positive administrative silence derived from claims of the public service in question in order to seek practical solutions, since these are not substantive issues, which many times may be technical, but formal issues such as the notification of a resolution, which may be more complicated than the resolution of the controversy itself.

KEY WORDS: Natural gas and electricity service, Claim, Complaint, Complaint for processing defect, Osinergmin

ABREVIATURAS

Directiva de Reclamos	:	Procedimiento Administrativo de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural
JARU	:	Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios
Osinergmin	:	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
Osiptel	:	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
Ositran	:	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
Sunass	:	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
SAP	:	Silencio Administrativo Positivo
SC	:	Sala Colegiada
TUO de la LPAG	:	Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General
Empresas prestadoras del servicio de electricidad y gas natural	:	Concesionarias
UIT	:	Unidad Impositiva Tributaria

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Desde grandes personalidades como Benjamin Franklin, Thomas Alva Edison hasta Nikola Tesla, la electricidad ha sido usada por toda la humanidad a lo largo de su historia, ocupando un rol importante en las revoluciones industriales y formando finalmente una parte esencial dentro de los hogares, negocios y cualquier establecimiento de los ciudadanos.

Ahora bien, en el Perú, el uso de electricidad es indispensable para el desarrollo de diversas actividades como la iluminación nocturna, el funcionamiento de los aparatos eléctricos e inclusive – en estos últimos tiempos- existen vehículos eléctricos. Es por ese motivo que el servicio eléctrico debe llegar a todos los rincones del Perú, al ser una herramienta que permite el desarrollo de sus habitantes.

Respecto al marco legal, el servicio público de electricidad fue declarado como de utilidad pública según el artículo 2° del Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones eléctricas, e inclusive precisó dos tipos de servicios públicos de electricidad: 1) El suministro regular que brinda el servicio eléctrico destinado para uso colectivo, hasta los límites de potencia establecidos en el Reglamento de la citada norma; y 2) La transmisión y distribución de electricidad.

Por lo que, actualmente es inadmisibles la idea de que se puede vivir sin los beneficios otorgados por la energía eléctrica, el cual se encuentra presente no solo en los hogares, sino también en las universidades, las entidades del Estado y hasta en lugares de entretenimiento como estadios, complejos deportivos, entre otros lugares a donde acuden gran cantidad de personas.

Sin embargo, existen problemáticas sobre el servicio de electricidad que afectan gravemente a los usuarios, dado que la consecuencia directa es el corte del servicio eléctrico, el cual será reconectado previo un procedimiento administrativo o el pago de deudas anteriores.

Dentro de dichas problemáticas se encuentran: la disconformidad con el consumo mensual; la facturación total; la demora o negativa a la instalación del medidor, recuperos de energía, la falta de entrega de recibos, la demora en habilitación del suministro o la negativa a la venta de este último.

Dicho sea de paso, las mencionadas materias reclamables pueden ser objeto de quejas por cualquiera de las causales establecidas en la normativa vigente, procedimiento que será resuelto por la autoridad de segunda instancia administrativa y en algunos supuestos (como en el de la aplicación del silencio administrativo positivo) se podrá emitir un pronunciamiento sobre el fondo. Ello sin dejar de lado a los recursos de apelación que los usuarios pueden interponer contra las resoluciones emitidas por las concesionarias.

II. DESCRIPCIÓN DE LA REALIDAD PROBLEMÁTICA

Los reclamos y las quejas son mecanismos interpuestos de manera recurrente por los administrados, y más aún en los sectores regulados como en el caso del sector electricidad y gas natural, donde constituyen servicios públicos esenciales, por lo que la solución a los reclamos en estos sectores debería ser prioritaria para el beneficio de los usuarios.

Sin embargo, además del plazo de treinta (30) días hábiles para resolver el reclamo y la complejidad técnica del sector, también se suman los defectos de la tramitación de los reclamos, los cuales en su mayoría versan sobre aspectos formales relacionados a la notificación de pronunciamientos, la negativa a elevar un recurso de apelación o al registro del reclamo.

Al respecto, las quejas como remedios procesales, tratan de solucionar dicho problema que no hace más que retrasar la solución del problema planteado en el reclamo; por lo que, es necesario conocer si más allá de un pronunciamiento de forma respecto al reclamo, también existe la posibilidad de un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, y en que supuestos se podrían emitir estos tipos de resoluciones, lo cual permitirá la evaluación de interponer un recurso impugnatorio en caso de no encontrarse conforme con la decisión de las concesionarias.

III. TEMA

Las quejas presentadas por los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad ante Osinergmin en el periodo 2021 – 2023.

IV. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

A. Problema Principal:

¿Cuál es la principal razón por la cual los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad presentaron quejas ante Osinergmin en el periodo 2021–2023?

B. Problema Secundario:

¿Se puede sancionar a las concesionarias de los servicios de públicos de electricidad y gas natural por no elevar un recurso de apelación dentro del plazo legal en un procedimiento de queja?

V. OBJETIVOS

A. Objetivo Principal:

Determinar cuál es la principal razón por la cual los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad presentaron quejas ante Osinergmin en el periodo 2021–2023.

B. Objetivo Secundario:

Precisar si se puede sancionar a las concesionarias de los servicios de públicos de electricidad y gas natural por no elevar un recurso de apelación dentro del plazo legal en un procedimiento de queja.

VI. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

La razón de la presente investigación es la de desarrollar el marco jurídico de las quejas relacionadas a los reclamos presentados por los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad con las resoluciones realizadas por la JARU y la doctrina del sector en concordancia con la del Derecho Administrativo.

Dicho estudio es conveniente para todos los administrados que pretenden interponer un reclamo y una queja por alguna controversia con las empresas que brindan el servicio público de electricidad y gas natural, ello con la finalidad de que puedan obtener un resultado favorable y comprender las implicancias técnicas para la solución de su problema.

También es conveniente para los abogados que asesoran tanto a las personas naturales como a las jurídicas que son propietarias de un suministro de electricidad y gas natural, dado que muchas veces se encontrarán casos donde citarán el Código Civil y el Código Procesal Civil, cuando estas normas solo serán de aplicación supletoria en aquellos casos donde no sea aplicable el TUO de la LPAG o la Directiva de Reclamos, lo cual no es un supuesto recurrente.

Es importante mencionar que también no existen muchos textos doctrinarios respecto al estudio de la figura jurídica de la queja a pesar de que hay un marco normativo general, que es el TUO de la LPAG y es aplicable a casi todos los sectores regulados en el Perú como vendría a ser el sector eléctrico y de gas natural, servicios financieros, de telecomunicaciones, entre otros.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

I. ANTECEDENTES DE ESTUDIO

1. El trabajo escrito por David Humberto Chavez Huertas versa sobre la aplicación del *enforcement* con la finalidad de disminuir los reclamos más comunes que presentan los usuarios del servicio de distribución eléctrica, el cual versa sobre la facturación del servicio, el cuales un motivo recurrente y que afecta a muchos usuarios, los cuales en su mayoría tienen un consumo promedio de electricidad, por lo que en casos donde le facturan montos que superan por un amplio margen a sus consumos habituales, presentan sus reclamos ante las concesionarias o ante la JARU para lograr un resultado favorable (Chavez Huertas, 2021).

No obstante, según el autor, resulta algo contradictorio que a pesar de que las concesionarias emitan un pronunciamiento sobre un determinado consumo y al siguiente mes siga existiendo el mismo error, debido a que las controversias de reclamo solo resuelven los consumos que se cuestionan en el reclamo sin ir más allá de ello como podría ser una falla técnica en el medidor, lo cual genera una inestabilidad en el consumo de las personas.

Por lo que, el autor sugiere como medidas que solucionen dicho problema el realizar actividades de fiscalización, o hacer una identificación de los errores en las lecturas de los suministros y realizar una pirámide responsiva con la delimitación clara de las autoridades de instrucción, sanción y supervisión.

El trabajo descrito funciona como un antecedente nacional importante para la presente investigación, dado que concluye que los reclamos más presentados por los usuarios del servicio de electricidad están relacionados a la facturación de los usuarios, el cual abarca el consumo mensual, los cargos adicionales como el alumbrado público, el impuesto general a la venta, la deuda anterior, las moras, entre otros. Lo cual a su vez refleja que muchos de esos reclamos se derivan de una mala toma de consumo o por problemas técnicos que aquejan al medidor del suministro, generando que se reintegren los consumos, pero no la supervisión o el arreglo de los medidores

presuntamente defectuosos, lo cual a largo plazo seguirá generando lecturas erróneas al tener un cálculo inestable del consumo de los consumidores.

2. La tesis escrita por Carlos Anibal Malca Maurolagoitia versa sobre el rol de los organismos reguladores, Osiptel, Ositran, Osinergmin y Sunass respecto a los mercados regulados en donde tienen actuaciones de acuerdo con la normativa vigente, haciendo especial énfasis en la resolución de reclamos por parte de estas entidades.

Respecto al servicio público de electricidad, los reclamos tramitados ante Osinergmin tiene la particularidad de dividir dos tipos de usuarios basados en si son regulados o son libres, relacionados a su vez a los servicios de electricidad y gas natural, los cuales según las normas vigentes son los únicos que tienen legitimidad para presentar reclamos -y quejas relacionadas a estas- dejando de lado a los usuarios de gas licuado de petróleo, hidrocarburos y gas natural vehicular, los cuales no se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la norma que regula este tipo de procedimientos, la Directiva de Reclamos. Cabe resaltar que, si bien los usuarios regulados y libres de los servicios de electricidad y gas natural pueden interponer reclamos, también lo pueden hacer los terceros con legítimo interés y los propietarios y/o titulares de los suministros de los mencionados servicios públicos (Malca Maurolagoitia, 2021).

El trabajo mencionado es importante respecto a la presente investigación dado que hace referencia al régimen procedimental de los reclamos tramitados ante los organismos reguladores, haciendo énfasis en los reclamos que se resuelven en la JARU de Osinergmin, donde se identificó un problema normativo consistente en la inexistente tutela - dentro del organismo regulador citado- respecto a los usuarios de los combustibles para vehículos como el gas natural vehicular, gas licuado de petróleo, etc. Solo pudiendo presentar reclamos los usuarios de electricidad y gas natural, a pesar de que constituyan igual o mayor cantidad de usuarios de dichos servicios públicos.

3. La tesis escrita por Luis Alberto Barrantes Martinez, Edwin Capcha Guzmán, Jose Arturo Huamán La Rosa y Miguel Angel Tupac Yupanqui Bustamante versa sobre la implementación de una tecnología que se ha desarrollado en los últimos años

llamado *blockchain*, el cual en pocas palabras constituye un sistema de datos que no permite las falsificaciones y permite transacciones entre los usuarios, dentro de los procesos de facturación del consumo de energía eléctrica.

Los autores definen un *status quo* donde las concesionarias cometen errores al momento de realizar lecturas de consumo de los suministros de los usuarios y su posterior digitalización, además de la posibilidad de modificar los datos originales afectando seriamente la facturación mensual de los usuarios. Respecto a ello, los autores identificaron las cantidades de reclamos sobre facturación en el periodo de enero de 2020 a junio de 2021 obteniendo un total de 26, 935, teniendo que en Lima Norte, 377 fueron quejas sobre facturación del servicio, ello sin tomar en cuenta a los usuarios que no interponen quejas por desconocer sobre las implicancias del procedimiento, lo cual finalmente genera una percepción negativa por parte de los usuarios y las empresas sobre el servicio de electricidad que brindan las concesionarias (Barrantes Martinez et al., 2022).

Por lo que concluyen que para solucionar dichas falencias, se debe empezar por establecer medidas que eviten las modificaciones y registro de tomas erróneas de consumos, basadas en el uso del *blockchain*, toda vez que este sistema no permite modificar los datos que se obtienen de los medidores de los usuarios, y que con el transcurrir del tiempo se pueden ir actualizando para establecer consumos habituales y realizar cobros de acuerdo a ello, con la finalidad de que se eviten controversias que serán resueltas en reclamos y/o quejas ante el organismo regulador de este sector regulado.

El trabajo citado está relacionada a la presente investigación porque establece que, desde enero de 2020 a junio de 2021, una de las quejas que más presentaron los usuarios del servicio de electricidad fueron por la facturación de sus medidores a lo largo de dichos meses, ante lo cual se sugiere implementar el *blockchain* y disminuir dichas controversias. Ahora bien, resulta interesante la cantidad de quejas tramitadas ante Osinergmin, que obtuvieron los autores, toda vez que se encontraban en un contexto de aislamiento social obligatorio por la pandemia ocasionada por la COVID-19, siendo que las personas se quedaban más tiempo en sus hogares, consumiendo – plausiblemente- más energía debido al trabajo desde casa, las clases virtuales, entre

otras actividades; no obstante, las lecturas de medidores pudieron haber arrojado errores que nadie pudo fiscalizar o comprobar debido a las restricciones nacionales

4. La tesis escrita por Diego Alonso Castro Jurado hace referencia a la Teoría de la Agencia donde existe un agente principal, que vendrían a ser los usuarios del servicio de electricidad; y los agentes que vendrían a ser las concesionarias que brindan el servicio, toda vez que existe entre estos dos agentes una asimetría de la información que permite la existencia de controversias que deben y son resueltas mediante un procedimiento de reclamo ante la concesionaria, como primera instancia administrativa y luego ante la JARU (Castro Jurado, 2018).

Ahora bien, el tesista también hace referencia a las quejas tramitadas ante la JARU, sobre las cuales hizo un cuadro estadístico teniendo como referencia a las quejas tramitadas desde el 2012 hasta la mitad del 2017 haciendo un total de 7,529 quejas en ese periodo, resaltando que 541 fueron por no elevar recurso de apelación, extremo sobre el cual se pronuncia señalando que las concesionarias no quieren que la JARU revise sus pronunciamientos en segunda y última instancia administrativa, sugiriendo como una posible solución, la adopción de los criterios adoptados por la JARU en las resoluciones de primera instancia administrativa.

El trabajo mencionado es importante para la realización de la presente investigación dado que contabiliza las quejas tramitadas desde el 2012 a la mitad del 2017 siendo las más presentadas las quejas por aplicación de silencio administrativo positivo (4,730 en total), quejas por incluir monto estando en reclamo (998 en total) y no elevar apelación (541 en total), hipótesis que también ha sido planteada en el presente trabajo. Lo cual demuestra que, a pesar de los años, la principal falencia de las concesionarias es la no emitir o notificar su pronunciamiento de acuerdo a la normativa vigente, como causa para que los usuarios presenten quejas por dicho motivo.

II. BASES TEÓRICAS – CONCEPTUALES

A. Intervención del Estado en la Economía (Derecho Administrativo Económico)

5. El escrito elaborado por Juan Carlos Morón Urbina hace referencia a la institución jurídica del silencio administrativo positivo, en adelante SAP, el cual en pocas palabras es el famoso aforismo “el que calla, otorga”, el cual ha sido estudiado por la doctrina peruana de la siguiente forma:

“Para el administrado, la vinculación del silencio administrativo es directa e inmediata de modo que queda sujeto automáticamente a la aprobación de lo pedido, en sus propios términos, por imperio de la ley, como si hubiera resolución estimatoria o favorable al pedido o recurso sin requerirse que comunique su acogimiento a ninguna autoridad ni queja por la demora. Y, la estimación favorable al pedido que el silencio comporta, le habilita para ejercer autónomamente el derecho o la libertad que estaba sujeta a la autorización previa, sin poder ser sancionado por su mero ejercicio (...)” (Morón Urbina, 2012, p. 93)

El SAP entonces es una forma jurídica que favorece a los administrados, toda vez que en caso la Administración Pública no se pronuncie dentro del plazo respecto a una solicitud y/o escrito de un administrado, se entiende que se otorgó, siempre y cuando se encuentre en armonía con el ordenamiento jurídico, comúnmente con derechos preexistentes.

Sin embargo, también existen criterios a tener en cuenta para el otorgamiento del SAP, toda vez que en caso exista alguna afectación a derechos y deberes de terceros, se deberá evaluar el otorgamiento del silencio, para evitar futuras contingencias que deriven en procedimientos trilaterales o sancionadores por la afectación de intereses particulares o generales.

6. El texto escrito por José Esteve Pardo hace referencia al cambio de postura del Estado de una forma intervencionista en el mercado a una reguladora y supervisora sujeta a previos requisitos para poder intervenir activamente como un agente económico previstos en la Constitución Política del Perú, ello ha sido desarrollado de la siguiente manera:

“De lo que se trata ahora, cuando esa titularidad y protagonismo gestor desaparecen, es de mantener los mismos objetivos que los mandatos constitucionales imponen. La función y cometido fundamental del Estado y las Administraciones ya no está entonces en prestar esos servicios, sino en garantizarlos.” (Esteve Pardo, 2009, p. 13)

De lo anterior se observa que el Estado pasó a tener un rol prestacional de servicios públicos, pero no de manera directa; es decir, no se proveerán a través de instituciones o empresas públicas, solo existirá un marco legal y regulatorio que será de obligatorio cumplimiento para aquellas instituciones privadas, que cuenten con un título habilitante, brindan el servicio público.

Todo ello en virtud a que es una obligación constitucional impuesta al Estado a través de los derechos fundamentales de las personas de acceder a servicios públicos de calidad, además de las funciones encomendadas a las instituciones de la Administración Pública para que dichos derechos sean resguardados y cumplidos en la medida de lo posible.

7. El texto escrito por César Ochoa Cardich precisa los cambios que ocurrieron respecto a la Constitución económica del Perú desde las anteriores cartas magnas a la vigente actualmente. Asimismo, caracteriza diversos tipos de servicios públicos dentro del marco legal peruano como el servicio público económico, social y local.

Dicha evolución del concepto del servicio público va de la mano con la innovación tecnológica, el cambio sociocultural respecto a los servicios que con el transcurrir del tiempo se van volviendo esenciales para los ciudadanos, la promoción de la libre competencia y el otorgamiento de títulos habilitantes a agentes privados para que puedan administrar los servicios públicos (Ochoa Cardich, 2013).

8. El texto escrito por Juan Carlos Cassagne hace referencia a los principios de competencia y subsidiariedad que deben estar presentes en el poder regulatorio que ejerce el Estado en el mercado, dado que, si bien no puede participar activamente en esta, puede ejercer prerrogativas sobre los agentes económicos con la finalidad de

que se eviten distorsiones que comprometan el normal cauce del mercado. Al respecto señaló que:

“A su vez, el par de principios de competencia y subsidiariedad viene a introducir un límite general al ejercicio del poder regulatorio en el sentido que no puede utilizarse para cercenar las libertades del mercado sino de un modo ciertamente relativo, esto es en el marco de las técnicas de equilibrio que tienden a garantizar la eficiencia (que incluye una razonable rentabilidad) de las prestaciones y la competencia, cuando se dan las condiciones para la afluencia de varios prestadores.” (Cassagne, 2004, p. 16)

Por lo que, teniendo en cuenta lo señalado por el autor argentino, las actuaciones regulatorias llevadas a cabo por el Estado deben realizarse con la finalidad de lograr un equilibrio entre las garantías de eficiencia en el mercado (gracias a los agentes económicos) y la competencia entre estos agentes, quienes además de competir entre ellos, deben cumplir ciertos parámetros sobre los bienes y servicios que ofrezcan frente a los consumidores.

9. El texto escrito por César Landa Arrollo sustenta la definición del Principio de Subsidiariedad en la Carta Magna, la jurisprudencia y la doctrina, bajo la óptica de la Libre Competencia y su relación con los derechos económicos previstos en la Constitución, define también sus requisitos y límites para su aplicación, de acuerdo con el marco constitucional.

Asimismo, el Principio de Subsidiariedad también es caracterizado como aquella situación en donde el Estado puede intervenir dentro del mercado, cuando no existan características de un mercado competitivo, dado que puede existir una situación de abuso de posición de dominio, barreras para la entrada de nuevos agentes competidores, entre otros motivos (Landa Arroyo, 2019).

10. El texto escrito por Gaspar Ariño Ortiz señala que además de los principios económicos aplicables por parte del Estado, es necesario que, para asegurar un correcto funcionamiento del mercado, se aseguren los derechos de propiedad y las obligaciones contractuales, de la siguiente manera:

“Juristas y economistas coincidimos hoy al afirmar que el papel fundamental del Estado en relación con el mercado consiste básicamente en sostener las instituciones que hacen posible las transacciones dentro de éste, y que tales instituciones (lo que ellos llaman el “metamercado”) se resumen en el sostenimiento de los derechos de propiedad y la obligación de cumplimiento de los contratos.” (Ariño Ortiz, 2006, p. 45)

De lo citado, se observa que el derecho de propiedad y la obligación de cumplimiento de contratos resultan fundamentales para que se puedan asegurar las transacciones dentro del mercado, toda vez que en el supuesto contrario, los agentes económicos deberán acudir a instancias judiciales o arbitrales para cobrar una deuda o ejercer su derecho de propiedad sobre un bien que será materia de transacción – ya sea por ejemplo, una compra venta- por lo que estos derechos deben estar tutelados por el Estado a través de la normativa vigente.

11. El texto escrito por José Carlos Laguna de Paz hace referencia a la externalización de actividades administrativas a través de un traslado de gestión del Estado a los agentes privados para que brinden el servicio público que ha sido concesionado por la entidad correspondiente, dependiendo del bien público será otorgado en concesión por un ministerio (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Energía y Minas, etc.), explicó dicho postulado de la siguiente manera:

“Consiste en la traslación a personas —privadas o públicas— del ejercicio de actividades que tienen un carácter auxiliar o instrumental para el ejercicio de las atribuciones administrativas. El objeto de la externalización no es, pues, la competencia administrativa ni su ejercicio.” (Laguna de Paz, 2011, p. 99)

Se observa que, en el caso concreto, la externalización administrativa se podría realizar mediante un procedimiento de gestión del Estado a un agente privado para que pueda gestionar o administrar la infraestructura pública y brindar un servicio a todos los ciudadanos, bajo las cláusulas de un contrato de concesión u otro título habilitante.

Dicho concepto es importante para determinar responsabilidades y competencias al momento de resolver controversias, toda vez que el agente con el título habilitante tendrá responsabilidades contractuales con el Estado y los usuarios a los cuales brinda el servicio, en comparación con las responsabilidades que tiene la Administración Pública para con la misma situación, como podría ser la de resolver la controversia a través de un tribunal administrativo o aplicar penalidades a la empresa concesionaria por incumplimiento de sus obligaciones.

B. Regulación de servicios públicos

12. El texto redactado por Diego Zegarra Valdivia hace referencia a la naturaleza jurídica de los servicios públicos en el Perú, sus características en relación con el interés general y su prestación por parte del Estado o agentes privados a través de títulos habilitantes, los cuales a su vez se encontrarán sujetos a un régimen de Derecho Público (Zegarra Valdivia, 2020).

El autor también precisa algunos tipos de servicios públicos que son administrados por los gobiernos locales y regionales y concesionados a agentes privados mediante los títulos habilitantes correspondientes, además, hace mención a los elementos que deben cumplir los servicios para ser considerados públicos, para posteriormente aplicar la normativa vigente.

13. El texto redactado por el profesor Gregory Mankiw hace referencia a los bienes públicos como aquellos que no son rivales ni excluyentes, como característica de los servicios públicos, en donde todas las personas pueden acceder al servicio, sin ningún tipo de restricción.

También el autor precisa los alcances de los monopolios naturales, tema que puede ser aplicable al sector eléctrico, toda vez que versan sobre Economías de Escala en donde es mucho más barato para los usuarios el mantener una sola infraestructura de distribución de electricidad y una repartición de concesionarias de acuerdo a la ubicación geográfica, en comparación a un mercado competitivo en donde cada concesionaria tenga instalada su propia infraestructura (Mankiw, 2012).

14. El texto escrito por Stephen Breyer hace referencia a que la fijación de costos es un tipo de regulación común para el caso del monopolio natural, toda vez que, al ser una falla de mercado, es necesario implementar una fijación de tarifas en beneficio de los usuarios, tal y como señaló:

“La fijación de precios según costos parece ser razonablemente adecuada para el problema del monopolio natural, pero su uso en una porción de una industria compleja altera radicalmente los términos de la discusión sobre la regulación en otros ámbitos de esa industria. La clásica fijación de precios según costos es razonablemente capaz de lidiar con una sola empresa grande, cuyos costos y demanda permanecen constantes.” (Breyer, 2006, p. 36)

De lo citado, se observa que la fijación de costos por parte del Estado está justificada por la naturaleza jurídica de la empresa al gestionar un servicio público que es considerada por el marco legal como un monopolio natural, al limitar la posibilidad de abusar de su posición de dominio, toda vez que, por la naturaleza de la industria, no podrían existir otros competidores.

En ese sentido, es impensable imaginar que el Estado imponga tarifas a los agentes económicos privados sin una razón válida o sin haber ejecutado previamente un test de proporcionalidad, como ocurrió en el caso del Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente N° 0008-2003-AI/TC de fecha 11 de noviembre de 2003, en donde se señaló lo siguiente:

“53. Al respecto, es evidente que un programa de empadronamiento de vehículos, una intensificación en las acciones de fiscalización tributaria, una definición clara de estándares de calidad mínimos, un programa de revisión técnica de unidades, así como una severa política sancionadora de la informalidad y el incumplimiento de los requisitos mínimos de calidad en el servicio de transporte, son medidas menos limitativas de las libertades económicas, e incluso más adecuadas, a efectos de proteger la salud y la seguridad ciudadana y defender la libre competencia.”

Se observa que el Tribunal Constitucional al realizar el test de proporcionalidad, determinó que había opciones mucho menos restrictivas que la regulación tarifaria que se pretendía aplicar al sector transporte, toda vez que esta se rige bajo la oferta y la demanda en el mercado, no siendo posible una regulación por parte del Estado en ese supuesto.

15. El texto redactado por Jorge Danós Ordoñez explica el tratamiento jurídico de los servicios públicos en la Constitución Política del Perú en concordancia con la jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional y la doctrina, con lo cual precisó los elementos para que un elemento sea considerado público y las consecuencias que ello genera para el ordenamiento jurídico (Danós Ordóñez, 2008).

Asimismo, se hace referencia a los principios de los servicios públicos, los cuales se pueden resumir al de igualdad, universalidad, obligatoriedad, continuidad y los otros propuestos por la doctrina extranjera como la mutabilidad, lo cual se encuentra acorde a los avances tecnológicos que se pueden aplicar a la Administración Pública.

16. El texto escrito por Luis Angel Huaman Oscuvilca hace referencia a la industria del gas natural en el territorio peruano, a la cual hace un análisis jurídico desde una óptica regulatoria de la Ley Orgánica de Hidrocarburos y la normativa aplicable a la red de ductos que afecta al citado servicio público, además de explicar si se podrá lograr los objetivos de la Política Nacional Energética 2010-2040 a través de la masificación de gas natural en el Perú (Huaman Oscuvilca, 2021).

La información elaborada por el citado autor es relevante para el análisis de las quejas en la presente investigación, porque Osinergmin al ser el organismo regulador del servicio público de gas natural, recibe diariamente reclamos y quejas en dicha materia, a lo cual se le aplica la normativa especial del sector. Cabe resaltar que, si bien la mayoría de casos se concentran en Lima, el objetivo de masificar el gas natural a lo largo del Perú, ha hecho que los usuarios de diversas partes del país, puedan presentar escritos cuestionando hechos que afecten sus derechos como usuarios.

17. El texto escrito por María Darnaculleta Gardella establece que la regulación es una forma de coacción a favor del Estado frente a los ciudadanos para que cumplan

las normas legales a las cuales se encuentran sujetos y que son aprobadas por el Poder Legislativo. Al respecto:

“La regulación sería, según ello, el instrumento o instrumentos a través de los cuales es posible someter a alguien a una regla. La posibilidad de utilizar la regulación como instrumento también nos remite a la noción de Estado. Es el Estado y, más en concreto, el poder ejecutivo, como ejecutor de las decisiones del Parlamento, el sujeto al que se le reconoce la autoridad y al que se le atribuyen las potestades necesarias para imponer heterónoma e unilateralmente determinadas reglas a los administrados.” (Darnaculleta Gardella, 2003, p. 524)

Teniendo en cuenta que el Estado peruano tiene la clásica división de poder propuestas por el filósofo *Montesquieu*, dado origen al Poder Legislativo como aquel poder del Estado que emite y formula leyes de obligatorio cumplimiento, mientras que el Poder Ejecutivo se encarga del cumplimiento de dichas normas a través de medidas coactivas como la imposición de multas previo procedimiento administrativo sancionador.

Ahora bien, teniendo en cuenta la dualidad de los poderes del Estado mencionados, la regulación llevada a cabo por el Estado, será promulgada por el Poder Legislativo y será coaccionada por el Poder Ejecutivo, ello de acuerdo a sus atribuciones previamente tipificados en la normativa vigente, de conformidad con el Principio de Legalidad.

18. El texto escrito por Juan Carlos Cassagne sobre el rol actual del Estado, menciona el rol del usuario ante la actuación de los agentes económicos y las entidades públicas en relación a los servicios públicos. Ante ello, es necesario resaltar las formas de intervención de los usuarios ante dichas actuaciones.

Los usuarios son los agentes principales de los servicios públicos, porque son la razón por las cuales el Estado y las empresas concesionarias realizan una gestión sobre la infraestructura con la finalidad de brindar un servicio idóneo, el cual será medible a través de un sistema de calidad que podrá ser cuestionado a través de un procedimiento administrativo de reclamo.

No obstante, también existen otras formas donde interviene el Estado en los servicios públicos y que inciden directamente en los usuarios, como la fijación de tarifas, la interconexión de servicios en red – como el caso de las telecomunicaciones- y las rendiciones de cuentas (Cassagne, 2020, p.128) a las cuales están sujetas las empresas concesionarias ante los organismos reguladores, solo en las actividades que son consideradas actividades administrativas.

19. El texto escrito por Ramón Huapaya Tapia hace referencia a los tipos de regulación que realiza el Estado, hace énfasis en dos tipos de regulación: la regulación de riesgos o social y la regulación económica, las cuales consisten en lo siguiente:

“(...) la regulación de riesgos o la regulación social, que se produce en mercados marcadamente competitivos pero que requieren de una intervención correctiva del Estado para prevenir o mitigar los riesgos que el ejercicio de los derechos individuales puede causar sobre la colectividad (...)”

“(...) por otro lado, tenemos a la regulación económica o regulación en sentido estricto, que es una intervención estatal agresiva sobre mercados afectados de defectos congénitos en su estructuración o funcionamiento, motivo por el cual se emplean instrumentos que buscan en principio “sustituir” la competencia (...)”
(Huapaya Tapia, 2010, pp. 313-314)

Entonces, se podría mencionar que la regulación de riesgos en el Perú se materializa en mercados competitivos como las operaciones de compra-venta, financieras, etc. Las cuales no solo se pueden regular mediante el Derecho Privado, sino también están sujetas a procedimientos administrativos por vulnerar bienes jurídicos protegidos como en los casos de protección del consumidor.

Mientras que, por el lado de la regulación económica, esta se produce principalmente en los monopolios naturales, una situación propia y aplicable a los servicios públicos, en donde el Estado solo puede intervenir de una forma supervisora y reguladora.

20. El texto elaborado por Osinergmin establece el tipo de regulación aplicable a las actividades que supervisa, teniendo en cuenta las definiciones de regulaciones aplicables detalladas en los párrafos precedentes, se podría considerar que los servicios públicos de electricidad y gas natural que supervisa Osinergmin, pertenecen a una regulación económica que busca controlar el monopolio natural que se forma en cada uno de los servicios mencionados. Lo cual ha sido definido de la siguiente forma:

“(…) la normativa aplicada por los reguladores, dentro de ellos Osinergmin, se enfoca en realizar regulación de tipo económica. La regulación económica se desarrolla en mercados con características de monopolio natural y en el que se realizan prácticas de ejercicio de poder de mercado, donde lo que se busca, entre otros aspectos, es establecer tarifas que simulen un escenario de competencia perfecta. De otro lado, también se llevan a cabo labores de supervisión, fiscalización y sanción, las cuales crean los incentivos adecuados para evitar la ocurrencia de ciertos comportamientos de las empresas que se apartan de la eficiencia económica, además de garantizar la provisión de determinados bienes públicos.” (Osinergmin, 2017, p. 20)

Se observa que Osinergmin al regular los servicios públicos de electricidad y gas natural, está regulando dos monopolios naturales, las cuales constituyen fallas de mercado que deben ser eliminadas o mitigadas en cuanto a sus efectos. Por ello, Osinergmin lleva a cabo una labor de fijación de tarifas, protección de la calidad del servicio a través de los procedimientos de reclamos, potestad sancionadora en caso de incumplimiento de obligaciones contractuales, fiscalización de las empresas concesionarias y distribuidoras, entre otras funciones.

Por lo que, Osinergmin al realizar una regulación económica, interviene directamente en las actividades llevadas a cabo por las empresas encargadas de la gestión de los servicios públicos citados. No obstante, ello no resulta lesivo al Principio de Subsidiariedad o a la actividad económica de las empresas concesionarias, porque nos encontramos frente a fallas de mercado, específicamente monopolios naturales, que deben ser regulados de manera especial para evitar situaciones de abuso de posición de dominio que atenten contra la libre competencia en el mercado.

C. Quejas administrativas

21. El texto redactado por el profesor Jorge Danós hace una descripción sobre el tratamiento jurídico de las quejas bajo la óptica de la impugnación de los actos de trámite; es decir, el autor explica como una queja no se considera un acto impugnabile ni tampoco es un canal para impugnar un acto administrativo, toda vez que es un remedio procesal en la cual no se emite propiamente un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, excepto en ciertos supuestos como la aplicación del silencio administrativo positivo (Danós Ordóñez, 2007).

Sumado a ello, el autor también analiza si es que los actos de trámite pueden ser impugnados en un procedimiento de queja, concluyendo que, por su naturaleza, así como no pueden ser impugnados mediante un recurso administrativo como el de apelación o reconsideración, tampoco pueden ser recurridos y poder ser resueltos por la autoridad de segunda instancia administrativa para que se pronuncie al respecto.

Por lo que, es un trabajo que sirve como antecedente para el estudio del tratamiento jurídico de las quejas administrativas, toda vez que no existe un estudio extenso de la naturaleza jurídica de las quejas como los trabajos sobre procedimiento administrativo sancionador o Derecho Administrativo, a pesar de que las quejas suelen ser uno de los procedimientos más “sencillos” debido a que versan sobre cuestiones meramente formales como el no pronunciamiento de la autoridad competente, la no elevación del recurso de apelación o porque simplemente se paralizaron los plazos del procedimiento sin alguna justificación. Además de que, en muchos procedimientos administrativos, ello no requiere un abogado – lo cual es opcional- por lo que son los mismos usuarios quienes forman parte e inician los procedimientos de queja en el marco de la ley de procedimiento administrativo general.

22. El texto redactado por Daniel Schmerler Vainstein, hace referencia a los reclamos tramitados en el Perú ante las concesionarias bajo el rol de la JARU en su calidad de autoridad administrativa que resuelve controversias. Por lo que, constituye como un trabajo que retrata la situación problemática de los reclamos y las quejas al no ser mecanismos de solución de controversias tan recurrentes, a pesar de que

versan sobre un servicio público tan fundamental como lo es el de la electricidad o gas natural (Schmerler Vainstein, 2010).

Adicionalmente, el autor señala que existen diversos mecanismos para hacer cumplir resoluciones emitidas por la JARU, entre ellas se encuentra una acción de supervisión de cumplimiento tramitado por la Secretaría Técnica de los Órganos Resolutivos, la cual podría derivar en un procedimiento administrativo sancionador; además de poder iniciar un proceso de ejecución de la resolución citada en sede judicial; así como también se podrá interponer una acción de cumplimiento del acto administrativo, el cual será tramitado por el Tribunal Administrativo, brindando diversos mecanismos procesales para la ejecución de lo ordenado por la JARU.

23. En la Opinión Jurídica N° 002-2023-JUS/DGDNC emitida por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se desarrolló la diferencia entre un reclamo y una queja, la cual gira en torno a si el problema surge de la prestación de un bien o servicio, dado que en caso exista una demora en la prestación del mismo, correspondería interponer un reclamo, y en el supuesto negado, una queja.

24. El texto escrito por el profesor Dante Ludwig Apolín Meza hace referencia y precisa las definiciones procesales de los intereses colectivos y difusos, los cuales constituyen parte fundamental al momento de determinar legitimidad para obrar en pretensiones del ámbito civil en sede judicial (Apolin Meza, 2012). Lo cual permitirá eventualmente determinar a las personas que recibirán compensaciones por daños y perjuicios, causa de materia laboral o también de aplicación a la tramitación de reclamos y quejas ante la JARU.

Resulta importante definir los alcances que tienen las partes involucradas en materia reclamable ante Osinergmin, toda vez que en caso se trate de un caso particular, podrá ser reclamable; mientras que, si se trata de un caso general o con intereses difusos o colectivos, deberá ser tramitado como una denuncia ante la División de Supervisión Regional.

II. ORIENTACIÓN JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA APLICACIÓN NORMATIVA

A. Sentencias del Tribunal Constitucional

1. Sentencia del Expediente N° 01668-2017-PA/TC de fecha 10 de julio de 2018, en donde se dio alcances sobre la presentación de quejas por defectos de tramitación por la presentación extemporánea de un recurso de apelación.
2. Sentencia del Expediente N° 034-2004-PI/TC de fecha 15 de febrero de 2005, en donde se precisó una serie de elementos que permiten identificar un servicio como público, y su gestión por parte del Estado.
3. Sentencia del Expediente N° 0008-2003-AI/TC de fecha 11 de noviembre de 2003, en donde se precisó los elementos para que el Estado pueda ejercer subsidiariamente actividades empresariales en el mercado peruano y su rol supletorio cuando no exista alguna situación que lo amerite.

B. Quejas tramitadas ante la JARU

1. (Expediente N° 202300085408) Resolución N° 1808-2023-OS/JARU-SC de fecha 23 de mayo de 2023, en donde se declaró fundada la queja por aplicación del silencio administrativo positivo, dado que la concesionaria no cumplió con notificar su pronunciamiento de conformidad con lo establecido en la normativa vigente; sin embargo, la resolución ficta fundada es nula, por lo que la concesionaria deberá emitir un pronunciamiento debidamente motivado por la negativa a la instalación de suministro.
2. (Expediente N° 201400097035) Resolución N° 3283-2014-OS/JARU-SU1 de fecha 25 de agosto de 2014, en donde se declaró improcedente la queja por facturar deuda materia de reclamo y por no elevar expediente de apelación respecto del reclamo por los cargos no relacionados al consumo facturado en abril de 2014, y fundada la queja respecto al consumo y cargos relacionados a él, facturados en abril

de 2023, y que carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto al consumo y cargos relacionados a él, facturados en abril de 2014.

3. (Expediente N° 201400097035) Resolución de la Sala Unipersonal 1 N° 2854-2017 de fecha 27 de diciembre de 2017, en donde se sancionó a la concesionaria con una multa de 0.92 UIT y se dispuso que en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles se deposite el monto de multa, y en un plazo de veinte (20) días se informe sobre el pago de este.

4. (Expediente N° 201600127551) Resolución N° 4447-2016-OS/JARU-SU2 de fecha 20 de setiembre de 2016, en donde se declaró que carece de objeto emitir pronunciamiento sobre la queja por no elevar recurso de apelación, debido a que la concesionaria con posterioridad a su presentación elevó el referido recurso administrativo a la JARU.

Referencia Bibliográfica: Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Unipersonal 2. Resolución N° 4447-2016-OS/JARU-SU2 de fecha 20 de setiembre de 2016. Acceso a la información pública Atención Expediente N° 202300158298.

5. (Expediente N° 201600127551) Resolución de la Sala Unipersonal 2 N° 3637-2016 de fecha 30 de diciembre de 2016, en donde se sancionó a la concesionaria con una multa de 2.6 UIT y se dispuso que en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles se deposite el monto de multa, y en un plazo de cinco (5) días se informe sobre el pago del mismo.

6. (Expediente N° 201600156812) Resolución N° 5326-2016-OS/JARU-SU2 de fecha 3 de noviembre de 2016, en donde se declaró improcedente la queja por no elevar el recurso de apelación.

7. (Expediente N° 201600156812) Resolución de la Sala Unipersonal 2 N° 3638-2016 de fecha 30 de diciembre de 2016, en donde se sancionó a la concesionaria con una multa de 2.6 UIT y se dispuso que en un plazo no mayor a quince (15) días hábiles se deposite el monto de multa, y en un plazo de cinco (5) días se informe sobre el pago del mismo.

CAPÍTULO 3: HIPÓTESIS Y VARIABLES

I. SUPUESTOS HIPOTÉTICOS

A. Hipótesis Principal

La falta de respuesta oportuna por parte de las concesionarias de los servicios públicos de electricidad y gas natural.

B. Hipótesis Secundaria

No se puede sancionar a las concesionarias de los servicios de públicos de electricidad y gas natural por no elevar un recurso de apelación dentro del plazo legal en un procedimiento de queja.

II. SISTEMAS Y CATEGORÍAS DE ANÁLISIS

Se observa en la presente investigación, las siguientes categorías de estudio, las cuales consisten en:

A. Categoría 1. Falta de respuesta oportuna a queja.

1. Emisión de pronunciamiento fuera de plazo.
2. Notificación de pronunciamiento fuera de plazo.

B. Categoría 2. Queja por no elevar recurso de apelación.

1. Sanción por no elevar recurso de apelación.
2. Subsistencia de defecto de tramitación.

CAPÍTULO 4: MATERIALES Y MÉTODOS

I. Tipo de investigación

La presente investigación será una investigación jurídica-normativa (no exegética), en donde se usará la técnica de análisis documental de instrumentos como textos normativos, jurisprudencia emitida por la JARU y doctrina respecto al sector de electricidad y gas natural.

II. Credibilidad

La presente investigación tiene respaldo en los textos doctrinarios los textos doctrinarios y la jurisprudencia emitida por la JARU, detalladas en el marco teórico.

III. Sujetos de estudio:

Concesionarias del servicio eléctrico y gas natural (Enel, Seal, Cálidda, Quavii, Electrocentro, Ensa, etc.); los usuarios y Osinergmin a través de la JARU como institución que resuelve las controversias (reclamos y quejas) en sede administrativa.

IV. Objeto de estudio

El capítulo IV La Directiva de Reclamos en electricidad y gas natural, sobre la tramitación de quejas relacionados a reclamos presentados por los usuarios ante y contra las concesionarias de los servicios públicos de gas natural y electricidad.

V. Diseño de investigación

La presente investigación tiene un diseño de Teoría Fundamentada, diseño específico sistemático con procedimiento de tipo codificación selectiva, dado que se producirá conocimiento o teorías con los datos obtenidos del análisis de la normativa, jurisprudencia y doctrina relacionada a las quejas por defectos de tramitación de reclamos en materia de electricidad y gas natural.

VI. Técnicas de recolección de datos

La técnica usada en la presente tesis, es la de análisis de fuente documental como los archivos que contienen la doctrina, jurisprudencia y de otra índole para la validación de la hipótesis y que se encuentran plasmadas en el marco teórico como literatura que se consultó de forma previa para el presente análisis.

VII. Instrumentos

En la presente investigación se usaron instrumentos como la guía de análisis de fuente documental y la ficha de análisis jurisprudencial, la primera para textos doctrinarios y la segunda para la revisión de jurisprudencia emitida por la JARU, el Poder Judicial y el Tribunal Constitucional. Cabe resaltar que dichos instrumentos permiten una mejor clasificación de la información que se usará en el desarrollo de la presente tesis.

CAPÍTULO 5: TRATAMIENTO JURÍDICO DE LAS QUEJAS TRAMITADAS POR RECLAMOS PRESENTADOS POR LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE GAS NATURAL Y ELECTRICIDAD

1. Régimen normativo

1.1. Los servicios públicos de electricidad y gas natural

En primer lugar, se debe precisar en qué consiste la definición de un servicio público, la cual se caracteriza por ser aquella actividad con una característica económica o social de tal importancia para el país, dado que, busca satisfacer necesidades a niveles macro que derivan de un interés público de los ciudadanos en un determinado espacio - tiempo, cuya prestación debe ser realizada por el mismo Estado o a través de agentes privados mediante un título habilitante, sin dejar de lado su pertenencia al régimen del Derecho Público (Zegarra Valdivia, 2020).

En esa misma línea, el Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente N° 034-2004-PI/TC de fecha 15 de febrero de 2005, ha precisado algunos elementos que se deben tener en cuenta para caracterizar a un servicio como público:

“40. (...) De esta manera, es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son:

- a) Su naturaleza esencial para la comunidad.*
- b) La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.*
- c) Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un standar mínimo de calidad.*
- d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad.” (Resaltado agregado)*

De lo citado se desprende que para que un servicio sea considerado público debe tener una naturaleza fundamental y esencial para toda una comunidad, esto hace

referencia a que, sin el servicio, los ciudadanos no podrían satisfacer necesidades básicas como en los casos de acceso a agua potable, electricidad, transporte público o telecomunicaciones; los cuales finalmente resultan esenciales para que las personas puedan realizar sus actividades cotidianas.

El otro elemento es el de la necesaria continuidad de la prestación del servicio, lo cual deriva de la naturaleza esencial, dado que su prestación debe estar disponible para los ciudadanos las veinticuatro (24) horas del día, independientemente del nivel de uso que se les dé a dichos servicios.

Por su lado, el servicio público debe tener un “*estándar mínimo de calidad*”, ello debido a que su prestación al ser masivo debe tener un nivel mínimo de calidad; es decir, dado que el servicio no es rival, el consumo de una persona no impide que otra persona lo haga; ni exclusivo, muchas personas tienen derecho a usarlo (Mankiw, 2012).

En consecuencia, el servicio público debe tener un mínimo de calidad para que todas las personas que hacen uso de estos puedan satisfacer sus necesidades a un mismo nivel, o en el supuesto negado, bajo un criterio de calidad que no debe reducirse.

Ello concluye con la característica de que se debe dar en condiciones de igualdad, toda vez que los ciudadanos de diversos estratos socioeconómicos podrán acceder y gozar de los beneficios que brindan los servicios públicos en condiciones de igualdad al momento de realizar un pago por el servicio, a obtener un beneficio que tenga similar calidad entre sus congéneres y a la tutela jurídica que le otorga la normativa vigente, en caso ello no ocurra.

Ahora bien, al calificar un servicio como público mediante una norma jurídica debidamente publicada en el diario oficial El Peruano se generan dos consecuencias: La primera consiste en la titularidad estatal del servicio público, en donde el Estado es el titular del servicio, con la particularidad de que los agentes particulares pueden prestarlo (Danós Ordoñez, 2008), generando que el Estado solo intervenga en la fiscalización, determinación de responsabilidad y cuando se produzcan los supuestos del Principio de Subsidiariedad.

El Principio de Subsidiariedad se encuentra establecida en la Constitución Política del Perú¹, y ha sido definida como aquella actuación del Estado en donde no solo existen fallas de mercado donde no exista un mercado competitivo, sino también en una situación donde se configuren elementos de necesidades de interés general que están protegidos por la Constitución (Landa Arroyo, 2019).

Es decir, el Estado solo podrá intervenir cuando en un determinado mercado no exista oferta brindada por algún agente privado, y si la existe, contiene una falla de mercado como podría ser un abuso de posición de dominio o algún acuerdo entre competidores que contravengan la normativa vigente de Libre Competencia. En ese supuesto, el Estado podrá ejercer actividad empresarial, solo cuando exista un interés público que necesite satisfacerse, como podría ser un tema relacionado con el sector salud, transporte, entre otros.

Generando que el Estado compita o en su defecto, promueva el ingreso de nuevos competidores al mercado, con la finalidad de que solo los agentes privados puedan participar dentro del mismo, trasladando el papel de un Estado participante a uno supervisor y fiscalizador de las reglas de libre competencia, protección al consumidor y las funciones realizadas por los organismos reguladores.

Dicho sea de paso, la evolución del Principio de Subsidiariedad se dio con la Constitución Política de 1993 dado que, en comparación con la versión promulgada en 1979, el Estado ya no podía ejercer actividades productivas u ofrecer servicios de manera directa (Ochoa Cardich, 2013), generando un régimen de promoción de la inversión privada, toda vez que se dejaba al Estado como un supervisor de las reglas del mercado y no como un participante.

Ahora bien, teniendo en cuenta la definición de un servicio público, se detallarán los servicios públicos de electricidad y gas natural, los cuales son considerados como tal por su impacto social y económico en el Perú, dado que es indispensable el servicio de electricidad en todos los hogares de los ciudadanos, mientras que el servicio de

¹ La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.” Así como también se ha precisado en el fundamento 23 de la sentencia del Expediente N° 0008-2003-AI/TC de fecha 11 de noviembre de 2023. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

gas natural se ha vuelto uno de los más solicitados a nivel nacional por su bajo costo y sus diversas formas de uso entre los que se encuentra el doméstico y el vehicular.

Sumado a ello, el ente regulador del servicio eléctrico ha establecido que dicho servicio es considerado un servicio público por los beneficios que brinda a los usuarios, tales como la iluminación, calefacción, refrigeración, etc. Lo cual establece una calidad de vida a los ciudadanos, por lo que requiere que sea provisto de forma sostenible, eficiente y a una tarifa accesible (Ariño Ortiz, 1999 & Vasquez, 2012, como se citó en Osinergmin, 2016).

Por su lado, el servicio de gas natural, llamado técnica y legalmente Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, es un servicio público tal y como lo señala el artículo 79° de la Ley N° 26221, Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional. Además de que también le es aplicable los principios doctrinarios de los servicios públicos como los siguientes:

- a. Principio de igualdad: Establece la obligación de que las concesionarias deben brindar el servicio a los usuarios que cumplan con los requisitos técnicos y económicos.
- b. Principio de continuidad: Establece la obligación de que las concesionarias deben brindar el servicio a los usuarios de forma continua e ininterrumpida.
- c. Principio de regularidad: Establece la obligación de que las concesionarias deben brindar el servicio a los usuarios de conformidad con los estándares de calidad establecidos legalmente, los cuales pueden ser cuestionados a través reclamos y quejas.
- d. Principio de mutabilidad: Establece la obligación de que las concesionarias deben brindar el servicio a los usuarios buscando la innovación técnica y el uso de nuevas tecnologías en virtud de los usuarios y el medio ambiente (Huaman Oscuvilca, 2021).

Por lo que, los servicios de electricidad y gas natural al ser considerados servicios públicos merecen una tutela administrativa especial por parte del Estado, el cual, a través de diversas entidades como el Ministerio de Energía y Minería, encargada de emitir las normas legales aplicables y brindar títulos habilitantes a las concesionarias

de los mencionados servicios públicos; y Osinergmin, encargado de la supervisión de las obligaciones legales impuestas a las concesionarias, la solución de controversias entre estas últimas y los usuarios, emitir y aprobar normativa sectorial, regulación tarifaria, entre otras funciones, que serán detalladas en la siguiente parte del presente trabajo.

1.2. Las quejas en el marco del TUO de la LPAG

1.2.1. La regulación de las quejas y su oportunidad de presentación

La regulación general de las quejas por defectos de tramitación se encuentra reguladas en el artículo 169° del TUO de la LPAG, en donde se las define de la siguiente forma como aquellas en donde los administrados pueden formular estos remedios procesales contra la infracción de plazos establecidos en la norma legal, paralización, incumplimiento de deberes de los servidores públicos u omisión de trámites, que deben ser subsanados antes de la emisión de la resolución final del asunto.

Las quejas no son más que peticiones de los administrados que visibilizan a la autoridad administrativa sobre una conducta irregular o ilegal, con el objetivo de corregir o subsanar dicha conducta (Rovira, 1996) para que el procedimiento administrativo al cual se encuentra relacionado de forma accesorio, pueda continuar su cauce según establece la normativa aplicable.

Se observa que, las quejas por defectos de tramitación tienen una finalidad para resolver temas sobre la forma de una controversia principal, como podría ser un reclamo o procedimiento administrativo sancionador del cual deriva la queja.

Lo anterior encuentra fundamento en que las quejas se presentan cuando existe alguna controversia relacionada a las siguientes causas:

- i. Paralización del procedimiento principal: Por la suspensión del procedimiento sin una debida motivación o razón de ser, dado que no se encuentra previsto en la norma legal o ya no existe el motivo que justificó la suspensión.

- ii. Infracción de los plazos establecidos legalmente: Especialmente en aquellos sectores regulados donde un agente económico ejerce función administrativa y emite un pronunciamiento que resuelve una controversia en primera instancia administrativa.

O en aquellos casos de elevación de recursos administrativos (ya sea apelación o reconsideración en aquellos casos donde la autoridad de primera instancia no tenga superior jerárquico) donde no se ha respetado el plazo para elevar dicho recurso, el cual es -generalmente- de cinco (5) días hábiles.

- iii. Incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites: Este supuesto hace referencia -usualmente- a los casos donde la autoridad que, ejerciendo función administrativa, emite no emite una resolución de primera instancia administrativa o la notifica fuera del plazo establecido en la normativa vigente, generando que los recursos impugnativos no se interpongan dentro del plazo, declarándose extemporáneos y pudiendo ser cuestionados en el procedimiento de queja por defecto de tramitación.

Esto último ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional en la sentencia del Expediente N° 01668-2017-PA/TC de fecha 10 de julio de 2018, en donde se señaló lo siguiente:

“6. En la presente causa, esta Sala del Tribunal Constitucional considera que el recurso de agravio constitucional carece de especial trascendencia constitucional dado que la recurrente no ha cumplido con agotar la vía previa. En efecto, se cuestiona la declaratoria de improcedencia por extemporáneo de su recurso de apelación, frente a la cual la actora pudo plantear una queja por defecto de tramitación (regulado en el artículo 158 de la Ley 27444, entonces vigente, hoy artículo 167 del Texto Único Ordenado de la citada ley). Por consiguiente, no corresponde emitir un pronunciamiento de fondo.” (Resaltado agregado)

Se desprende que, en casos de improcedencia por extemporaneidad de los recursos de apelación, se pueden plantear quejas, dado que en dichos procedimientos se resuelve si es que la resolución o acto administrativo fue notificado de acuerdo a la normativa vigente, y posterior a ello, si es que fue impugnado dentro del plazo legal.

Sumado a ello, la resolución de la queja determinará si es que la improcedencia del recurso administrativo es conforme a ley, y en ese caso generará que el procedimiento administrativo concluya en dicha instancia, dado que no se elevará al Tribunal administrativo para su evaluación en segunda y última instancia administrativa.

Por otro lado, el artículo 169.1 del TUO de la LPAG hace referencia a una de las características principales de las quejas por defectos de tramitación, consistente en que deben interponerse y ser resueltas antes de la resolución final del asunto sobre el cual versan.

Ello hace referencia a que, por la naturaleza jurídica de las quejas, como remedios procesales, su finalidad es la de solucionar el problema que ha paralizado el procedimiento principal, entonces si este finaliza antes de que se resuelva el procedimiento de queja, ya no existiría una controversia que tenga que ser saneada, dado que continuaría con sus etapas procesales o finalizaría con un pronunciamiento por parte de la autoridad administrativa que resuelve la controversia.

1.2.2. Autoridad que resuelve la queja y plazos de tramitación

La autoridad a la cual se debe presentar o elevar la queja, dependiendo de a quien se presente, y los plazos para su tramitación, se encuentran previstos en el artículo 169.2 del TUO de la LPAG, en donde se establece que la queja se presenta ante la autoridad que tiene la superioridad en la jerarquía de la que tramita el procedimiento administrativo, esta resuelve en un plazo de 3 días hábiles siguiente, previo traslado a la entidad quejada, para que pueda presentar sus descargos en un plazo de un día.

La normativa vigente señala que las quejas deben presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad que tramita el procedimiento; no obstante, en la práctica, los administrados pueden presentar su escrito de queja ante las mismas autoridades que

tramitan el procedimiento, los cuales pueden ser agentes económicos que ejercen función administrativa en virtud a un contrato de concesión, autoridades instructoras como secretarías técnicas o las que resuelven en primera instancia administrativa, para que, en un plazo determinado, eleven el escrito al superior para su resolución.

Sumado a ello, se deben presentar citándose el deber infringido y la norma que lo exige, haciendo referencia a que se deben mencionar las obligaciones que la autoridad ha incumplido como el tema de plazos, elevar expedientes o realizar acciones relacionadas a los sectores regulados como la suspensión de montos en reclamo, aplicación del silencio administrativo positivo, entre otros.

Sin embargo, lo más resaltante es el plazo para la resolución de queja, dado que el TUO de la LPAG, entendida como la norma de alcance general para todos los procedimientos administrativos, que cumple una función garantista frente a los administrados, debido a que su regulación sobre plazos, son los máximos topes que pueden imponer las normas especiales en los procedimientos regulados para entidades que resuelven controversias en sede administrativa.

Lo anterior se ejemplifica mejor en el caso de los organismos reguladores, los cuales tienen los siguientes plazos de resolución de queja:

Cuadro 1

Comparación entre los plazos de atención de quejas de los organismos reguladores

Organismo Regulador	Plazo de atención de quejas	Normativa aplicable
Osiptel	Artículo 80°. – Plazos de resolución de la queja: La queja es resuelta dentro del plazo de trece (13) días hábiles contados desde el día siguiente a la fecha de su recepción por el TRASU. (...)	Texto Único Ordenado del Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobado mediante Resolución de Consejo

		Directivo N° 099-2022-CD/OSIPTEL
Ositran	Artículo 64°. – Plazos para resolver la queja: (...) El Tribunal de Solución de Controversias resolverá la queja dentro de los tres (3) días (...)	Reglamento de atención de reclamos y solución de controversias de Ositran, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 019-2011-CD-OSITRAN
Osinergmin	Artículo 38°. – Resolución de la queja: (...) dentro de los siguientes quince (15) días hábiles, JARU resolverá la queja.	Artículo 38° de la Directiva “Procedimiento Administrativo de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural”, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 269-2014-OS-CD
Sunass	Artículo 46°. – Plazos de resolución: La Queja será resuelta dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de los descargos por parte de la Empresa Prestadora.	Texto Único Ordenado del Reglamento General de Reclamos de Usuarios de Servicios de Saneamiento, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2023-SUNASS-CD

Fuente: Elaboración propia (2023).

Se observa que, a comparación del plazo de tres (3) días hábiles para resolver un procedimiento de queja establecido en el TUO de la LPAG, los plazos establecidos en los sectores regulados por los organismos reguladores superan ampliamente el plazo establecido en la normativa mencionada, excepto en el caso de Ositran donde si se establece un plazo de resolución conforme a lo regulado en el TUO de la LPAG.

No obstante, ello resultaría contradictorio, dado que la regulación establecida en el TUO de la LPAG es un marco dentro del cual deben actuar los procedimientos especiales, conforme lo ha mencionado doctrina autorizada:

“(...) que los procedimientos administrativos especiales no desvirtúen, en la letra y en la práctica, los fines del procedimiento administrativo; especialmente el de ser una garantía de los derechos del administrado; aparte de constituir el cauce eficiente para el ejercicio de la función administrativa y, consecuentemente, para la satisfacción del interés público.” (Lapierre, 1998, como se citó en Morón Urbina, 2003) (Resaltado agregado)

De la cita doctrinaria se desprende que los procedimientos especiales no pueden ir contra los fines del procedimiento administrativo general, dado que constituyen una garantía para los derechos de los administrados, especialmente en temas relacionados a los plazos para resolución de procedimientos de quejas.

Dicha garantía proviene de la jerarquía axiológica que existe entre el marco normativo general y el especial, dado que si bien existe un criterio de aplicación de lo especial prima sobre lo general, a criterio del autor, debería primar lo establecido por el TUO de la LPAG toda vez que se encuentra dentro de una norma con rango de ley, en comparación con las normas especiales, que en el caso de los procedimientos de quejas tramitados ante los organismos reguladores, se encuentran dentro de directivas aprobadas por una norma infra legal como una resolución de consejo directivo.

Sumado a ello, el TUO de la LPAG regula derechos como los del debido procedimiento, seguridad jurídica y eficiencia respecto a los procedimientos tramitados (Alejos Guzmán, 2019). Por lo que, su primacía frente a las normas especiales se fundamenta en su jerarquía teleológica.

En consecuencia, los plazos que superen los tres (3) días hábiles para la resolución de queja como en los casos de Osiptel, Osinergmin y Sunass contravendrían lo regulado en el TUO de la LPAG; toda vez que dictan plazos mayores para la emisión

de la resolución, lo cual es contrario a lo que busca el administrado al presentar este tipo de remedio procesal, consistente en la pronta solución del problema formal respecto a su procedimiento principal.

Es decir, en estos procedimientos de sectores regulados, se estarían imponiendo condiciones menos favorables para los administrados, cuando existe el TUO de la LPAG el cual establece un plazo de resolución de queja mucho menor a lo establecido en las normas especiales, sin tener en cuenta que la normativa general es una norma garante de los derechos de los administrados en cualquier tipo de procedimiento administrativo.

No obstante, no existe alguna consecuencia jurídica para la problemática planteada, toda vez que, en la práctica, los procedimientos de quejas duran alrededor de quince (15) días hábiles contados a partir del día en que se presentan, debido al plazo que se otorga a la empresa concesionaria para remitir sus descargos, el plazo de notificación de los actos procesales, entre otros.

1.2.3. Suspensión del procedimiento al que está referida la queja

Se establece que no se suspenderá el procedimiento administrativo al que está referida la queja, conforme se señala en el artículo 169.3 del TUO de la LPAG no habrá una suspensión del procedimiento del cual deriva la queja y la resolución no podrá ser impugnada.

Se desprende que los procedimientos a los que están referidas las quejas no se suspenderán en ningún supuesto, y que la resolución que resuelve dichas quejas no será irrecurrible.

Lo anterior tiene fundamento en que, por la naturaleza de las quejas, estas resuelven problemas o defectos que de por sí, ya han paralizado el procedimiento al que están referidas; como, por ejemplo, en aquella queja por no elevar un recurso de apelación, el procedimiento principal ya se encuentra a la espera de que pueda ser resuelto por la autoridad administrativa de segunda instancia, por lo que no será posible que se suspenda bajo ningún supuesto.

Asimismo, la resolución que resuelve el procedimiento de queja no será irrecurrible, toda vez que la autoridad que la resuelve es la que corresponde a la segunda instancia administrativa, la cual en caso emitiese un pronunciamiento de fondo, como en el supuesto de la aplicación del silencio administrativo positivo, se podrá impugnar en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo, toda vez que ha agotado la vía administrativa.

Por otro lado, se puede trasladar la facultad de resolver la queja a otra autoridad administrativa con la misma jerarquía, de conformidad con el artículo 169.4 del TUO de la LPAG; en donde se establece el supuesto en donde será aplicable cuando la autoridad encargada de resolver la queja no pueda pronunciarse al respecto, por alguna razón motivada, como conflicto de intereses o por temas de cuantía, cuando una sala unipersonal traslada la queja a la sala colegiada por la cuantía de la controversia.

1.2.4. Efectos de la resolución que declara fundada la queja

Respecto a los efectos jurídicos de la resolución que declara fundada la queja, se establece en el artículo 169.5 del TUO de la LPAG, dado que las quejas por defectos de tramitación están relacionadas a omisiones o inacciones de la autoridad administrativa que tramita el procedimiento al que están referidas, al resolverse se impondrán medidas correctivas como elevar el recurso de apelación, determinar la aplicación del silencio administrativo correspondiente, entre otros.

Sumado a ello, también se observa un carácter sancionatorio para las autoridades que han incurrido en las razones que motivaron las quejas; no obstante, como se verá más adelante, en el sector de electricidad y gas natural, si bien en un principio se imponían sanciones pecuniarias – multas-, hoy en día solo se hace un llamado de atención y se continúa con el procedimiento.

Por otro lado, las medidas correctivas y/o sancionadoras que impongan las autoridades que resuelven quejas, estarán sujetas a la supervisión de la autoridad

correspondiente, pudiendo realizar actividades de fiscalización o cumplimiento de las medidas impuestas por la mencionada autoridad.

Finalmente, la resolución de la queja permitirá continuar con el procedimiento administrativo al que está referida, a través de las medidas correctivas y la solución célere a este tipo de problemas relacionados con las formalidades del procedimiento administrativo, el cual irónicamente se rige bajo los principios de Informalismo y Celeridad, los cuales señalan que las actuaciones de los administrados y las autoridades se deben realizar bajo la idea de resolver la controversia en el menor tiempo posible con los escritos redactados de tal forma, que permitan una resolución sencilla de entender para todos los administrados, aún si no son profesionales en la abogacía.

2. Principales características de las quejas en materia de reclamos de electricidad y gas natural

Las quejas en materia de reclamos presentados por los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad tienen similares -por no decir iguales- características que las quejas reguladas en el TUO de la LPAG solo con las diferencias propias del sector como podrían ser por los tipos de quejas: Queja por facturar deuda materia de reclamo o la queja por corte del servicio por la falta de pago de un monto que se encuentra reclamado, o por la materia reclamable.

2.1. Tramitación de las quejas

De conformidad con la Directiva de Reclamos, la tramitación de las quejas será realizadas por la Secretaría Técnica de los Órganos Resolutivos de Osinergmin, la cual determinará si corresponde su tramitación como tal, o será encauzado por su naturaleza jurídica al órgano correspondiente, de conformidad con el artículo 37.3 de la citada norma.

Sin perjuicio de lo anterior, las quejas pueden ser presentadas por los usuarios ante las concesionarias o ante Osinergmin, las primeras tienen la obligación de remitir el expediente del procedimiento de reclamo, la queja y sus descargos a Osinergmin para

su evaluación y posterior derivación, de conformidad con el artículo 37.1 de la Directiva de Reclamos.

Los requisitos de admisibilidad del escrito de queja se encuentran previstos en el artículo 36° de la Directiva de reclamos, en donde se precisa que el escrito de queja deberá contener el nombre completo del usuario o representante con el documento que lo acredite como tal, el domicilio procesal, la descripción de los hechos que motivan la queja, entre otros.

Es importante señalar que, respecto al domicilio procesal, una característica que hace distinta al procedimiento de queja de otros procedimientos administrativos es la de notificación que establece la misma norma, la regulación se da según el artículo 11° de la Directiva de Reclamos, en donde se observa que en caso no se advierta domicilio procesal, se notificará la resolución de primera o segunda instancia administrativa en el lugar donde se ubica el suministro del usuario, toda vez que en los reclamos y quejas se encuentra en conflicto un asunto que afecta directamente a uno o varios suministros.

Lo anterior cobrará tal importancia en aquellos casos en donde exista un tercero con legítimo interés que reside en el lugar donde se ubica el suministro y el reclamante no haya consignado un domicilio procesal, por lo que las notificaciones no le podrían llegar al estar dirigidas a la ubicación del suministro, generando situaciones de silencio administrativo positivo.

2.2. Tipos de quejas

2.2.1. Queja por aplicación del silencio administrativo positivo

Entendiendo el SAP como aquella figura que tiene como finalidad el de otorgar a un administrado lo solicitado, como consecuencia de la omisión de una institución de la Administración Pública (Morón Urbina, 2007).

En ese sentido, teniendo en cuenta la definición citada sobre el silencio administrativo positivo, de acuerdo con el Principio de Legalidad, se establece en el artículo 21° de

la Directiva de Reclamos que se aplicará el silencio administrativo positivo a los supuestos de hecho en donde las concesionarias no emitan o notifiquen su pronunciamiento dentro del plazo legal respecto a los reclamos presentados por los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad.

Analizando la naturaleza jurídica y práctica del Silencio Administrativo Positivo, Víctor Almonacid Lamelas (2021) afirma que “El silencio administrativo es, en efecto, un ejemplo inequívoco, del “vuelva usted mañana” (o nunca), del “no pregunte” y del no moleste”.

Pudiendo los usuarios de los mencionados servicios públicos hacer uso de su derecho a presentar una queja por aplicación del silencio administrativo referido a uno o más reclamos sobre los que no haya obtenido algún pronunciamiento.

La consecuencia inmediata de un pronunciamiento favorable para el usuario por aplicación del silencio administrativo positivo será el poner fin al procedimiento, toda vez que la aplicación de dicha figura jurídica es conocida en la doctrina como una forma “anormal” de terminar o finalizar un procedimiento administrativo, lo cual abrirá la posibilidad de interponer las acciones judiciales de corresponder, siempre y cuando no contravenga el ordenamiento jurídico, lo cual podría devenir en la nulidad de lo solicitado.

2.2.2. Queja por no elevar recurso de apelación

Los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de primera instancia administrativa emitidas por las concesionarias deben ser presentados dentro del plazo establecido en la normativa vigente, la cual es de quince (15) días hábiles contados a partir de notificada la resolución, dicho plazo tiene una igual regulación en el TUO de la LPAG.

Ahora bien, en el artículo 23° de la Directiva de Reclamos se establece que las concesionarias deberán elevar el expediente administrativo en un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del recibimiento del recurso de apelación presentado

ante la misma concesionaria u Osinergmin, junto con todos los actuados de primera instancia administrativa hasta la presentación del recurso.

Por lo que, los usuarios podrán presentar una queja por no elevar recurso de apelación, cuando la concesionaria no haya cumplido con remitir el expediente administrativo de reclamo dentro del plazo de los cinco (5) días hábiles establecido en la normativa vigente, lo cual hará que la JARU ordene como medida correctiva a la concesionaria, elevar el expediente, en caso de no haberlo hecho.

2.2.3. Queja por facturar monto materia de reclamo

La queja por facturar monto materia de reclamo hace referencia a que los usuarios al presentar un reclamo por la facturación de un mes, la concesionaria tiene la obligación de suspender dicho monto reclamado hasta que el mismo sea resuelto en sede administrativa (tanto en primera y segunda instancia).

En el supuesto negado, los usuarios pueden presentar una queja para que la JARU ordene a la concesionaria suspender el monto reclamado, si es que lo ha realizado de forma parcial o no lo ha hecho, así como el de evitar cualquier gestión de cobranza de las deudas reclamadas, de conformidad con el artículo 16° de la Directiva de Reclamos.

No obstante, el artículo 34°, literal c) establece que en caso el recibo donde se facture el monto reclamado haya sido emitido dentro de los cinco (5) días hábiles contados a desde el ingreso del reclamo, no podrá ser materia de queja.

Por ejemplo, en el caso donde se haya reclamado por la facturación de abril de 2023 (monto reclamado) y en el recibo del mes siguiente (mayo de 2023), se ha facturado el monto reclamado, no podrá ser materia de queja si es que este último recibo fue emitido dentro de los cinco (5) días después de presentado el reclamo.

2.2.4. Queja por la negativa injustificada de admitir a trámite un reclamo

La queja por la negativa injustificada que tiene una concesionaria al momento de admitir a trámite un reclamo hace referencia a que, en el supuesto donde las concesionarias limiten o impidan que los usuarios presenten un reclamo, se deberá evaluar si existió alguna razón no justificada como podría ser la caída de los sistemas de mesa de partes de recepción o porque el reclamo se presentó fuera del horario de atención.

Este tipo de queja está relacionado con lo regulado en el artículo 15° de la Directiva de Reclamos sobre la presentación del mismo, toda vez que establece que los reclamos se podrán presentar de forma verbal a través de una línea telefónica habilitado para estos efectos o de forma escrita mediante un formato o un escrito que podrá ser presentado de forma física o virtual.

Usualmente en este tipo de casos, los usuarios creen que el solo hecho de enviar un correo señalando vagamente un pedido es prueba suficiente de un reclamo presentado ante la concesionaria; no obstante, es parte del procedimiento de reclamo que esta última tiene la obligación de asignar un número de atención a los reclamos que se recepcionen.

La misma lógica se aplicará para los reclamos presentados vía llamada telefónica, los cuales serán grabados por la concesionaria y dependiendo de su contenido se podrá determinar el domicilio procesal, petitorio, y otros detalles.

2.2.5. Queja por defecto de tramitación

En este último numeral de los tipos de quejas regulados en la Directiva de Reclamos se establecen todos los demás hechos que impiden u obstaculizan el trámite de un reclamo ante las concesionarias, como la mayoría de las quejas pueden ser clasificadas en las anteriores figuras, existen casos aislados en donde tienen un carácter *sui generis*.

Uno de esos casos en donde una queja no pudo clasificarse en la tipología expuesta, se dio en el expediente N° 202300181647 a través de la Resolución N° 3071-2023-OS/JARU-SC de fecha 31 de agosto de 2023, en donde se declaró fundada una queja

por defecto de tramitación, toda vez que la concesionaria no asignó un número de reclamo al escrito presentado por el usuario mediante el libro de observaciones; no obstante, no se ordenó alguna medida correctiva, toda vez que con la notificación de la resolución emitida por la JARU, el usuario estaría tomando conocimiento del número de registro del reclamo para su seguimiento.

3. Diferencias entre las quejas y otras figuras jurídicas

Usualmente los usuarios no distinguen las quejas con figuras jurídicas como reclamos, solicitudes o denuncias, por lo que las concesionarias tienen la obligación de encauzar los escritos según corresponda, de conformidad con el artículo 37.3² de la Directiva de Reclamos.

3.1. Diferencias entre quejas y reclamos

Los reclamos según el Anexo 1 de la Directiva de Reclamos se establecen como aquellas acciones en donde el usuario busca un pronunciamiento respecto a una controversia generada de la prestación del servicio público de gas natural o electricidad.

Mientras que la queja tiene la finalidad de corregir defectos del trámite de un reclamo en curso, para que pueda continuar y finalizar mediante una resolución de primera instancia administrativa.

Por lo que, la principal diferencia entre una queja y un reclamo, consiste en que la primera siempre va a estar relacionada y supeditada a un reclamo, toda vez que en caso finalice el reclamo, la queja devendría en improcedente por ya no existir un reclamo en curso.

3.2. Diferencias entre quejas y solicitudes de verificación de cumplimiento

² “37.3 De no calificar como queja, el escrito será encausado conforme corresponda.”

Los usuarios pueden presentar solicitudes para que la Secretaría Técnica de los Órganos Resolutivos supervise el cumplimiento de las resoluciones emitidas por la JARU o por las concesionarias.

En ese sentido, la diferencia entre una queja y una solicitud de fiscalización de cumplimiento, consiste en que la primera busca subsanar errores procesales en la tramitación de un reclamo, mientras que, en la segunda, se busca hacer cumplir lo resuelto por las concesionarias o por la JARU.

Cabe resaltar que el procedimiento de supervisión de cumplimiento es tramitado dentro del expediente de queja o reclamo (apelación), toda vez que la Secretaría Técnica de los Órganos Colegiados a través de un oficio requerirá información sobre el cumplimiento de lo resuelto en primera o segunda instancia administrativa, por lo que, dependiendo de cada caso, las concesionarias remitirán documentos con los medios probatorios que demuestren que efectivamente se cumplió lo resuelto.

3.3. Diferencias entre quejas y denuncias

Las denuncias son acciones presentadas por los usuarios cuando la controversia es de alcance general y afecta intereses colectivos (conjunto determinable de personas) o difusos (conjunto indeterminable de personas, sin ningún tipo de vínculo), como podría ser la falta de alumbrado público en una zona determinada, la caída de varios postes que generan riesgo eléctrico o variaciones en el servicio eléctrico de toda una comunidad.

Asimismo, las denuncias se tramitan respecto a situaciones relacionados a intereses colectivos y difusos, entendiendo lo primero como aquellos que pertenecen a un grupo determinado o determinable, entre las cuales existe un vínculo jurídico (Apolín Meza, 2012); mientras que los intereses difusos se consideran como aquellos que corresponden a un número indeterminado de personas que no tienen un vínculo jurídico, sino que se encuentran relacionados por las situaciones de hecho (Apolín Meza, 2012).

En consecuencia, la diferencia entre una queja y una denuncia, consiste en que la primera está relacionada a un reclamo (de alcance particular) y la denuncia está relacionada a materias con alcance general o indeterminable. Cabe resaltar que, los

casos de denuncias son atendidos por la División de Supervisión Regional de Osinergmin, al tener esta área la competencia para poder supervisar y llevar a cabo las medidas correctivas para solucionar controversias de alcance general en cierto territorio.

CAPÍTULO 6: LAS PRINCIPALES RAZONES DE LAS QUEJAS PRESENTADAS ANTE OSINERGMIN EN EL PERIODO 2021-2023 Y FUNDAMENTOS LEGALES PARA LAS OPORTUNIDADES DE MEJORA (RESULTADOS Y DISCUSIÓN)

I. ANÁLISIS DE RESULTADOS: LAS PRINCIPALES RAZONES DE LAS QUEJAS PRESENTADAS ANTE OSINERGMIN EN EL PERIODO 2021-2023

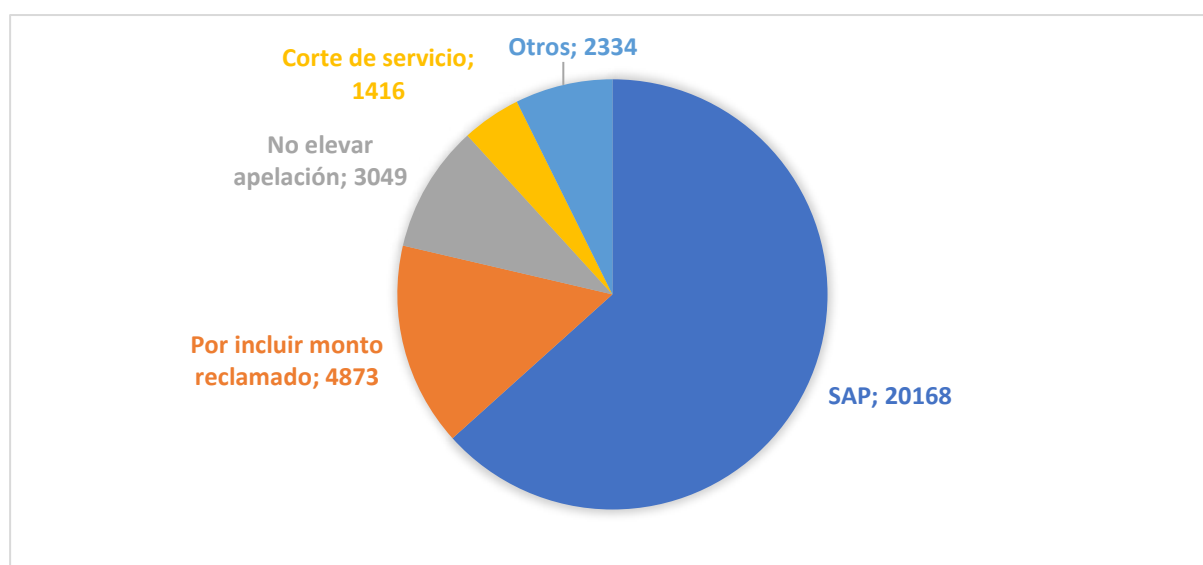
1. La falta de respuesta oportuna como base para las quejas por aplicación de silencio administrativo positivo

Se ha visto en los últimos años una problemática creciente respecto a la falta de respuesta oportuna por parte de las concesionarias al momento de emitir o notificar su pronunciamiento, de conformidad con la normativa vigente, lo cual no solo vulnera los derechos procesales de los administrados al no recibir respuesta a su reclamo, sino también su Derecho Fundamental de poder contar con un servicio idóneo de electricidad o gas natural.

Las quejas por aplicación de SAP, desde el 2017 a setiembre de 2023, representan la mayor cantidad respecto a la totalidad de quejas que se presentaron ante el organismo regulador, siendo un 63% del total de quejas presentadas en ese periodo de años:

Gráfico 1

Cantidad de quejas presentadas del 2017 a setiembre de 2023

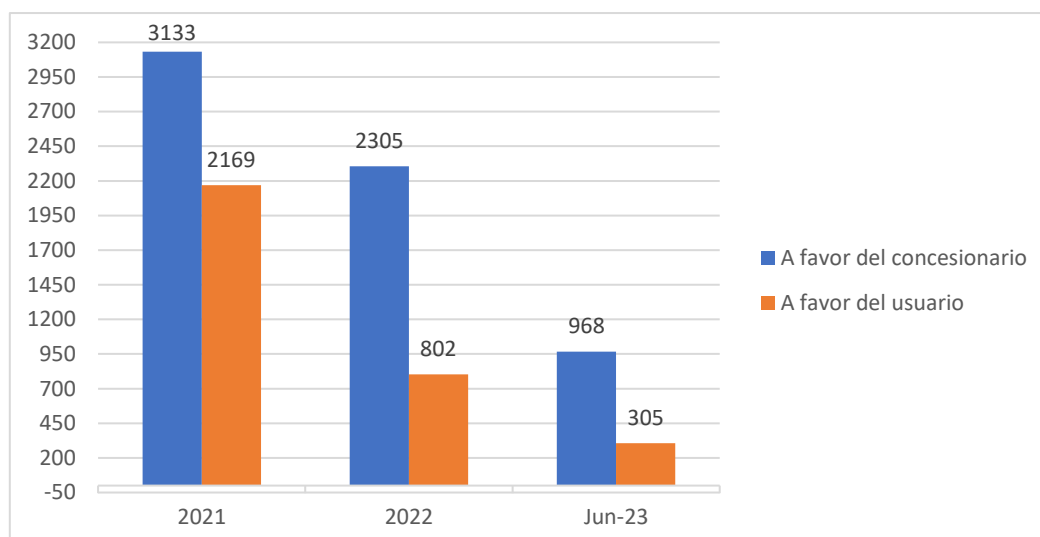


Fuente: Las cantidades apreciadas fueron obtenidas mediante Acceso a la Información Pública Expediente N° 202300282007

No obstante, en la jurisprudencia de quejas por aplicación de SAP emitida por la JARU, tanto las Salas Unipersonales y la Sala Colegiada, se produce una curiosa tendencia de las resoluciones emitidas:

Gráfico 2

Cantidad de quejas por aplicación de SAP del 2021 al 2023



Fuente: Las cantidades apreciadas fueron obtenidas mediante Acceso a la Información Pública Expediente N° 202300253794

Se observan dos puntos a destacar: I) La cantidad de quejas por aplicación de SAP presentadas desde el 2021 hasta el 2023 han disminuido; y II) Las decisiones en su mayoría fueron favorables para las concesionarias.

De lo anterior se desprende que el segundo punto puede ser causal del primero, toda vez que al ser favorable el pronunciamiento de la JARU para las concesionarias, las quejas pueden ser declaradas infundadas o improcedentes, dado que se emitió y notificó correctamente el pronunciamiento de primera instancia, sin dar lugar a los petitorios de los usuarios.

En ese sentido, se podría concluir que las concesionarias han venido emitiendo y notificando las resoluciones de primera instancia, de conformidad con la normativa vigente; no obstante, existen varios problemas procesales referidos al conteo de plazos administrativos y las notificaciones electrónicas.

1.2. Emisión de pronunciamiento de primera instancia administrativa fuera del plazo legal

Se ha establecido en el artículo 21.1 de la Directiva de Reclamos que se aplicará el silencio administrativo positivo, en caso la concesionaria no se pronuncie sobre el reclamo o alguno de los puntos controvertidos, o no emita pronunciamiento sobre el recurso de reconsideración presentado por el usuario en un plazo de diez (10) días hábiles. En ese sentido, si la concesionaria emite su pronunciamiento fuera del plazo legal, la resolución será nula.

En consecuencia, con la aplicación del silencio administrativo positivo, se declara fundado el reclamo del usuario y el Tribunal Administrativo debe evaluar si el petitorio del reclamo es jurídica y físicamente posible además de no contravenir el ordenamiento jurídico.

Como se observa, según la normativa vigente, si la concesionaria no emite un pronunciamiento respecto al reclamo de un usuario en el plazo de 30 días hábiles o respecto a su recurso de reconsideración en un plazo de 10 días hábiles, este puede interponer una queja por aplicación del silencio administrativo positivo.

Ahora bien, de los datos obtenidos, se observa que en el 2021 las quejas presentadas por los usuarios fueron declaradas fundadas en un 41% respecto a un 59% que fueron declaradas infundadas (es decir, a favor de las concesionarias). Mientras que, en el 2022, las quejas resueltas a favor de los usuarios constituyen un 26% respecto a un 74% que fueron a favor de las concesionarias. Finalmente, hasta junio de 2023, las quejas a favor de los usuarios forman un 24% respecto a un 76% a favor de las concesionarias.

De los datos analizados, se observa que, existe una tendencia negativa a la cantidad de quejas presentadas por los usuarios desde el 2021 al 2023. Asimismo, también existe una tendencia favorable de resultados para las concesionarias frente a los usuarios, ello debido a que emitieron su pronunciamiento de conformidad con la normativa vigente, siendo declaradas infundadas las quejas e improcedentes cuando el plazo para impugnar dichos pronunciamientos ha vencido. Cabe resaltar que también se puede dar el supuesto de que las quejas presentadas por los usuarios

sean declaradas improcedentes por los siguientes supuestos: por no calificar como tal (pudiendo ser alguna otra forma de petición del usuario como una solicitud o denuncia), no contar con legitimidad para obrar o por tratarse de un imposible jurídico, lo cual -eventualmente- también es favorable para las concesionarias.

No obstante, no se puede ignorar el porcentaje menor -pero no menos importante- a favor de los usuarios, lo cual se traduce a que las concesionarias no emitieron sus pronunciamientos dentro del plazo legal o lo hicieron de forma posterior, lo cual otorga el derecho solicitado por los usuarios, previa verificación que no contravenga al ordenamiento jurídico.

1.3. Notificación de pronunciamiento de primera instancia administrativa fuera del plazo legal

Se ha establecido en el artículo 21.1 de la Directiva de Reclamos que se aplicará el silencio administrativo positivo, en caso la concesionaria no notifique su pronunciamiento dentro del plazo de cinco (5) días hábiles desde el día siguiente de emitida. En ese sentido, si la concesionaria notifica su pronunciamiento fuera del plazo legal, la resolución será ineficaz.

El hecho de que la resolución de primera instancia sea declarada ineficaz, puede dar lugar a que el reclamo sea declarado fundado con la aplicación del silencio administrativo positivo, previa revisión que no contravenga los demás dispositivos legales.

No obstante, la notificación de un pronunciamiento por parte de la concesionaria, a diferencia de la emisión fuera de plazo, principalmente se produce por un mal conteo de plazos administrativos como no tener en cuenta los días no laborables, feriados nacionales y el día de ingreso del reclamo.

Existen diversos supuestos de notificaciones defectuosas, los cuales se encuentran relacionados a la forma de presentación de los reclamos, ya sea ante las concesionarias o ante Osinergmin, dado que cada tipo de presentación (sea

presencial o virtual), tiene sus propias reglas determinadas por el criterio jurisprudencial de las salas de la JARU.

Es decir, si el reclamo es presentado vía ventanilla virtual de Osinergmin, será considerado presentado el mismo día, sin restricción de horarios, teniendo en cuenta que los documentos presentados sábados, domingos y feriados, serán considerados presentados al siguiente día hábil, de conformidad con el artículo 2.5 de la Resolución N° 238-2021-OS/CD y el Decreto Supremo N° 075-2023-PCM, publicado el 21 de junio de 2023 en el Diario Oficial El Peruano.

De lo anterior, la situación previa a la publicación del Decreto Supremo N° 075-2023-PCM, la JARU consideraba el horario de atención de las entidades para determinar la fecha de presentación de un documento a través de la ventanilla virtual de Osinergmin; no obstante, con la emisión de la citada norma reglamentaria, se modificó el criterio interpretativo de la JARU a que no debe estar sujeto al horario de atención, lo cual se sustentó en un pronunciamiento de Indecopi³ donde se declaró como barrera burocrática ilegal la limitación de remitir solicitudes a través de medios como correo electrónico, únicamente en el horario de la institución.

Sin embargo, a la fecha existen diversos pronunciamientos en donde la JARU aún considera los escritos presentados vía ventanilla virtual de Osinergmin presentados el mismo día, independientemente del horario de atención, lo cual refleja que no hay un consenso en el criterio interpretativo de la norma para el conteo de plazos, lo cual induce a error a las concesionarias para la emisión y notificación de sus pronunciamientos.

Por otro lado, la notificación a correos electrónicos tampoco se viene realizando, de acuerdo a la normativa vigente, dado que en muchos casos los usuarios señalan un correo electrónico, pero no otorgan su consentimiento expreso para la notificación a dicha dirección virtual, sino a un domicilio procesal físico (que también podría ser la ubicación del suministro). El TUO de la LPAG en su artículo 20.4 establece que, en caso (la empresa concesionaria) no reciba acuse de recibo de notificación a correo

³ Resolución N° 0265-2020/CEB-INDECOPI, confirmada mediante Resolución N° 481-2021-SEL/INDECOPI.

electrónico, debe notificar al domicilio procesal físico, volviéndose a computar el plazo de 5 días hábiles para la notificación.

Lo anterior es lo que señala la normativa; no obstante, en la realidad, las concesionarias no realizan la notificación personal pese a no haber recibido respuesta de recepción de sus pronunciamientos. Lo cual no solo vulnera el derecho de los usuarios a poder impugnar el pronunciamiento, sino también ralentizan la atención de lo solicitado, dado que se debe esperar a que, mediante una queja por aplicación del silencio administrativo positivo, se verifique el otorgamiento del derecho bajo lo establecido en el ordenamiento jurídico.

2. El incumplimiento del plazo establecido en la normativa vigente como base para las quejas por no elevar recurso de apelación

2.1. Situación anterior a la Resolución N° 057-2019-OS/CD

Anteriormente, la JARU tramitaba y sancionaba a las concesionarias por no elevar recurso de apelación dentro del plazo legal bajo lo dispuesto en la Resolución N° 672-2008-OS/CD mediante la cual se aprobó la “Tipificación y Escala de Multas y Sanciones que serán aplicadas por JARU”.

Tal y como se observa en los siguientes casos resueltos por la JARU:

- a) Expediente N° 201400097035: Mediante Resolución N° 2854 se sancionó a la concesionaria Electrocentro S.A. con una multa de 0.92 UIT por infracción al numeral 26 de la Resolución N° 672-2008-OS-CD.
- b) Expediente N° 201600156812: Mediante Resolución N° 3638-2016 se sancionó a la concesionaria Electronoroeste S.A. con una multa de 2.6 UIT por infracción al numeral 26 de la Resolución N° 672-2008-OS-CD.
- c) Expediente N° 201600127551: Mediante Resolución N° 3638-2016 se sancionó a la concesionaria Electronoroeste S.A. con una multa de 2.6 UIT por infracción al numeral 26 de la Resolución N° 672-2008-OS-CD.

Estos tres expedientes tienen la característica de que fueron los últimos tramitados ante la JARU, y en donde se sancionaron a concesionarias por no elevar los

expedientes de apelación dentro del plazo establecido en la normativa vigente. Cabe resaltar que, en los tres casos, las concesionarias elevaron el expediente pasado el plazo, generando que la JARU resolviera que carece de objeto emitir pronunciamiento, dado que ya se había solucionado el defecto de tramitación.

No obstante, como se verá a continuación, con la modificación establecida por la Resolución N° 057-2019-OS/CD mediante la cual se aprobó las “Disposiciones relacionadas a instancias administrativas en los procedimientos tramitados ante Osinergmin” (en adelante, Resolución N° 057-2019-OS/CD), en lugar de sancionar a las concesionarias por no elevar el expediente de apelación a tiempo, solo se les da un “jalón de orejas” y se declara improcedente la queja por no elevar recurso de apelación por ya no subsistir el defecto de tramitación.

2.2. Situación posterior a la Resolución N° 057-2019-OS/CD

La Resolución N° 057-2019-OS/CD fue publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de abril de 2019, basada en el Informe N° GAJ-26-2019 emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica de Osinergmin.

Un aspecto por destacar del Informe N° GAJ-26-2019 es que se precisó que, bajo un criterio de especialización, se ha considerado conveniente asignar la potestad sancionadora por incumplimiento de las medidas dictadas en procedimientos de reclamo a la División de Supervisión Regional, toda vez que es un órgano de línea a que tiene como función sancionar a los agentes que realicen actividades de distribución y comercialización de electricidad y gas natural.

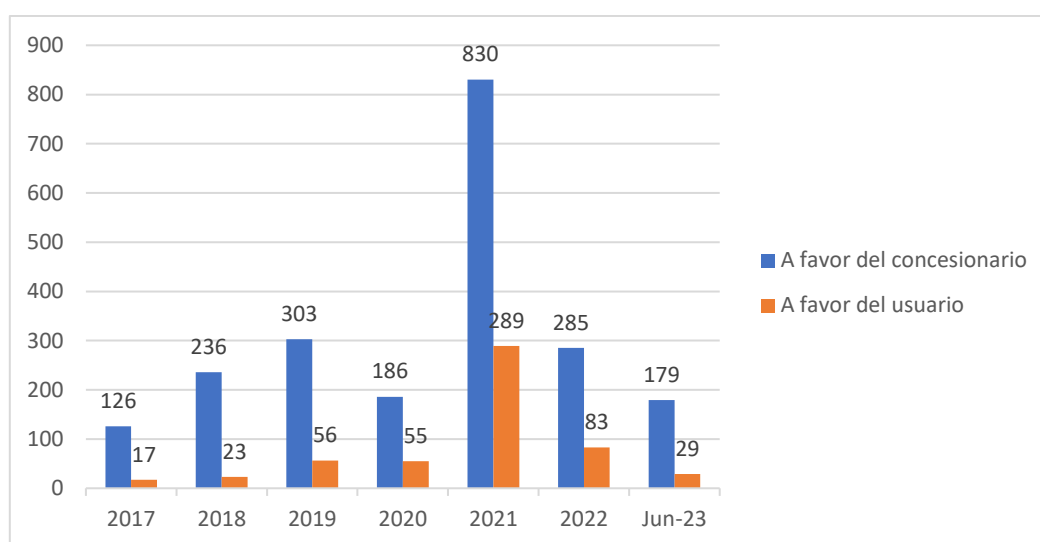
Mientras que la Secretaría Técnica de los Órganos Resolutivos de la JARU deberá remitir el expediente de reclamo a la División de Supervisión Regional para que pueda ejercer sus funciones sancionadoras, de conformidad con la normativa vigente. Cabe resaltar que dependiendo del sector al que pertenece la concesionaria, la División de Supervisión de Electricidad, de Gas Natural o Regional será competente para determinar las sanciones correspondientes.

En ese sentido, la Resolución N° 057-2019-OS/CD mediante su única disposición complementaria derogatoria derogó la Resolución N° 672-2008-OS/CD, determinando que el órgano de instrucción será el Especialista Regional en Electricidad o Energía y como órgano sancionador será el jefe de la Oficina Regional en los casos derivados de procedimientos de reclamos, eliminando la posibilidad de que la JARU vuelva a sancionar a las concesionarias.

Al respecto, es necesario observar la cantidad de quejas por no elevar recurso de apelación presentadas y resueltas de forma anterior y posterior a la publicación de la Resolución N° 057-2019-OS/CD, conforme al siguiente gráfico:

Gráfico 3

Cantidad de quejas por no elevar recurso de apelación del 2017 al 2023



Fuente: Las cantidades apreciadas fueron obtenidas mediante Acceso a la Información Pública Expediente N° 202300253798.

Se observa que luego del 2019 la presentación de quejas por no elevar recurso de apelación se incrementó, especialmente en el 2021, en donde fueron resueltas la mayoría a favor de las empresas concesionarias; sin embargo, se debe tener en cuenta que esta estadística engloba los casos declarados infundados e improcedentes por no subsistir el defecto de tramitación; es decir, cuenta los casos en los que las concesionarias elevaron el expediente de apelación aun cuando se ha superado el plazo de 5 días hábiles.

En el supuesto citado, es usual que la JARU le precise a las concesionarias que tengan más cuidado con los plazos establecidos en la Directiva de Reclamos; no obstante, no derivan los expedientes administrativos a la División de Supervisión Regional para que inicie un procedimiento administrativo sancionador, de corresponder, cambiando el sentido de las resoluciones en donde sancionaban a las concesionarias por no elevar los expedientes de apelación dentro del plazo.

Ahora bien, de lo anterior, se desprende que con la emisión de la Resolución N° 057-2019-OS/CD se derogó la Resolución N° 672-2008-OS/CD en donde se establecían multas de 2 a 120 UIT dependiendo de la empresa concesionaria, por no elevar el recurso de apelación o elevarlo de forma extemporánea. Actualmente, solo se encuentra tipificado que el incumplimiento de las medidas dispuestas por la JARU se puede sancionar con multas desde 1 a 1000 UIT dependiendo de si la concesionaria es una empresa eléctrica de diversos tipos o si corresponde al sector de gas natural.

En ese sentido, al derogar la tipificación de la infracción administrativa referida a la elevación de recurso de apelación, la JARU ya no deriva expedientes de queja por esta causal a la División de Supervisión Regional para la eventual sanción pecuniaria, lo cual ha influido en la cantidad de quejas presentadas después del 2019, la cual en lugar de disminuir, han aumentado, dando a notar que las concesionarias no cumplen con elevar el expediente de apelación de acuerdo al plazo de la normativa vigente, dado que no existe una sanción, más allá de una llamada de atención.

II. DISCUSIÓN: FUNDAMENTOS PARA DISMINUIR LAS QUEJAS PRESENTADAS POR LAS CAUSALES DE FALTA DE RESPUESTA OPORTUNA E INCUMPLIMIENTO DEL PLAZO LEGAL

1. Oportunidades de mejora por parte de las concesionarias respecto a la emisión y notificación de sus pronunciamientos

Como se ha visto en las estadísticas emitidas por Osinergmin, la cantidad de casos en donde la concesionaria no ha emitido ni notificado su pronunciamiento dentro del plazo legal ocupa un gran porcentaje de todas las quejas resueltas, lo cual hace que las quejas por aplicación de silencio administrativo positivo junto con las de no elevar

el recurso de apelación sean las causas principales de las presentadas por los usuarios ante Osinergmin.

Ahora bien, habiendo identificado que las quejas por aplicación del silencio administrativo general se producen por un incumplimiento normativo en la emisión y notificación de pronunciamientos, se propone 2 posibles soluciones para poder generar mayor predictibilidad en el conteo de plazos, las cuales serán desarrolladas y luego se evaluará su viabilidad y análisis costo beneficio.

1.1. Propuesta de mejora sobre los reclamos y quejas presentados vía sistema Tukuy Rikuy

Mediante la plataforma Tukuy Rikuy⁴ de Osinergmin, la cual en principio, está diseñada para atender las denuncias presentadas por los usuarios del servicio público de electricidad, con la finalidad de realizar acciones inmediatas para solucionar los problemas reportados.

No obstante, los usuarios usualmente presentan sus reclamos y quejas mediante la plataforma señalada, a la cual, si bien las concesionarias tienen acceso directo, Osinergmin debe remitir los reclamos presentados por los usuarios a las concesionarias para que les pueda dar trámite, de conformidad con la normativa vigente.

Sin embargo, la JARU en diversos pronunciamientos interpretó que, el conteo de plazos debía realizarse desde la fecha de presentación del reclamo ante el sistema Tukuy Rikuy, pese a que se le trasladaba a la concesionaria en 1 o 2 días hábiles mediante un oficio, bajo la lógica de que las concesionarias tienen acceso directo al sistema Tukuy Rikuy, por lo que pudieron advertir del ingreso de los reclamos.

A la fecha de la presente investigación, el criterio de la JARU se ha modificado y se realiza el cómputo de plazos desde la notificación del oficio mediante el cual se traslada el reclamo presentado ante el sistema Tukuy Rikuy, a la concesionaria para

⁴ Enlace web de la plataforma Tukuy Rikuy: <https://atenciontukuy.osinergmin.gob.pe/sargop/pages/public/login>

su registro y trámite, lo cual significa un plazo favorable para la concesionaria, pero desfavorable para los usuarios porque usualmente entre la recepción del escrito y el traslado del mismo transcurren en un plazo no menor a 5 días hábiles⁵.

En ese sentido, una propuesta de mejora vendría a ser la modificación del artículo 15°, numeral 15.3 de la Directiva de Reclamos en los siguientes términos:

“Artículo 15. – Recepción y registro del reclamo

*15.3 Para el caso del reclamo presentado en el **sistema Tukuy Rikuy**, Libro de Observaciones en el sector eléctrico o el equivalente que se pueda implementar en el sector de gas natural o a través del correo electrónico habilitado por la empresa distribuidora, reclamos presentados por conducto notarial, vía correo certificado, en una oficina de la concesionaria que no sea un centro de atención de reclamos, o se recalifique una solicitud como reclamo, el plazo máximo para remitir al usuario el número de registro es de dos (2) días hábiles de presentado. Para las demás modalidades deberá proporcionarse de manera inmediata.”*

Ello con la finalidad de que no sea necesario para Osinergmin enviar un oficio de traslado de reclamo a las concesionarias, toda vez que con el ingreso del reclamo ante el sistema Tukuy Rikuy, se envía una notificación a las concesionarias para su atención. Si bien el sistema está diseñado para la atención de denuncias, es usual que los usuarios presenten reclamos ante la citada plataforma, por lo que las concesionarias pueden calificar el petitorio de los usuarios y encauzarlos, de ser el caso.

En conclusión, se lograrían dos objetivos: I) Generar predictibilidad de la fecha de presentación del reclamo, para el conteo de plazos; II) Acelerar la atención de reclamos de los usuarios, eliminando la emisión y notificación de oficios de traslado de reclamos, que abarca no menos de 5 días hábiles entre la recepción y el traslado del escrito presentado.

⁵ Véase los expedientes Nos. 202200100120, 202200114175, 202300239096 que fueron resueltos en el último mes de noviembre de 2023.

Asimismo, se deja a salvo el derecho de los usuarios, de presentar quejas por defecto de tramitación, respecto al supuesto de hecho en donde la concesionaria no le comunique sobre el registro de su reclamo, dentro del plazo de dos (2) días hábiles que otorga la norma citada.

1.2. Propuesta de mejora sobre los reclamos y quejas presentados vía ventanilla virtual de Osinergmin

Más que un problema sectorial, es un problema general de interpretación sobre el ingreso de reclamos por ventanilla virtual de varias entidades de la Administración Pública, dado que existe una controversia sobre si el horario de ingreso de los escritos de los administrativos se debe considerar presentado el mismo día en el que se ingresó o si se considera presentado al día hábil siguiente dependiendo del horario de atención.

Al respecto, mediante la Resolución del Consejo Directivo de Osinergmin N° 238-2021-OS/CD, que modificó el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 053-2020-OS/CD, que crea la Ventanilla Virtual de Osinergmin (en adelante, Resolución del Consejo Directivo de Osinergmin N° 238-2021-OS/CD) , se estableció en su artículo 2°, numeral 2.5 que la ventanilla virtual estará habilitada las veinticuatro (24) horas del día, los siete (7) días de la semana para la presentación de documentos, sin restricción de horarios.

No obstante, el Decreto Supremo N° 075-2023-PCM, mediante la cual se modificó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1412 (en adelante, Decreto Supremo N° 075-2023-PCM), se establece que para la recepción de escritos mediante MESA DIGITAL PERÚ se encuentra sujeta a la regla del horario de atención; es decir, desde las 00:00 horas hasta el término de horario de atención, se considera recibido el mismo día; mientras que después del horario de atención hasta las 23:59 horas, se considerará recibido al día hábil siguiente.

Cabe resaltar que, si bien en la norma que regula el uso de la Ventanilla Virtual de Osinergmin no se ha establecido que la recepción de los documentos no se encuentra sujeto a un horario de atención, la interpretación de la JARU en sus pronunciamientos

debe ser la misma que se ha establecido para la recepción de escritos mediante la MESA DIGITAL PERÚ.

Lo anterior encuentra fundamento en 3 aspectos:

- El primer aspecto consiste en que, según el Decreto Supremo N° 075-2023-PCM se ha establecido que mediante MESA DIGITAL PERÚ, los usuarios podrán presentar sus escritos, solicitudes y documentos electrónicos a las entidades de la Administración Pública, dentro de las cuales se encuentran las empresas concesionarias, quienes al contar con un contrato de concesión, las convierte en entidades que realizan función administrativa, las cuales se encuentran bajo el ámbito de aplicación del TUO de la LPAG.
- El segundo aspecto consiste en que, la regla del horario de atención para la recepción de documentos deberá ser aplicable, en virtud a que si bien usualmente los horarios de atención son de 8:00 hasta las 17:00 horas como en los casos de Enel⁶, Luz del Sur⁷, Electronorte⁸, por mencionar algunos; también existen horarios distintos como en el caso de SEAL, de 7:45 hasta las 16:45 horas⁹ o en el caso de Electro Ucayali, de 7:30 a 17:30 horas¹⁰. Dichos horarios se pueden verificar normalmente en las páginas web de las concesionarias o, en algunos casos, en la información anexa a los recibos que emiten.
- El tercer aspecto consiste en que, de conformidad con el artículo 129°, numeral 3 del TUO de la LPAG en concordancia con el artículo 149° de la citada norma, se establece que la recepción documental presencial está sujeto al horario de atención de una entidad, estableciéndose la obligación de que el área de recepción debe trasladar el escrito al área correspondiente para su trámite, según el artículo 128.2 del TUO de la LPAG. En ese sentido, en caso se presente

⁶ Página web de empresa concesionaria ENEL, en la que se visualiza su horario de atención: <https://www.enel.pe/es/ayuda/lugares-de-atencion-y-pago.html>

⁷ Página web de empresa concesionaria Luz del Sur S.A.A., en la que se visualiza su horario de atención: <https://www.luzdelsur.com.pe/es/sucursales>

⁸ Página web de empresa concesionaria Electronorte S.A., en la que se visualiza su horario de atención: <https://www.gob.pe/institucion/ensa/sedes?sheet=4>

⁹ Página web de empresa concesionaria SEAL, en la que se visualiza su horario de atención: <http://www.seal.com.pe/clientes/Paginas/Horarios%20de%20Atencion.aspx>

¹⁰ Página web de empresa concesionaria Electro Ucayali S.A., en la que se visualiza su horario de atención: <https://quipus.electroucayali.com.pe/pages/inicio>

un documento electrónico fuera del horario de atención de la concesionaria, no se trasladaría el documento presentado, toda vez que ha sido realizado en un horario en el que se supone no hay nadie trabajando, siendo tramitado al día hábil siguiente.

En conclusión, la interpretación sobre la recepción de documentos vía Ventanilla Virtual de Osinergmin debe ser de acorde a la regla del horario de atención, de conformidad con lo establecido en el Decreto Supremo N° 075-2023-PCM y el TUO de la LPAG, para lo cual se propone la modificación del artículo 2°, numeral 2.5 de la Resolución del Consejo Directivo de Osinergmin N° 238-2021-OS/CD en los siguientes términos:

“Artículo 2.- Sobre el acceso y uso

2.5 La VVO estará habilitada las veinticuatro (24) horas del día, los siete (7) días de la semana para la presentación de documentos. Los interesados podrán presentar documentos sin restricción de horarios. Los documentos presentados fuera del horario de atención de las empresas concesionarias y Osinergmin, además de los sábados, domingos y feriados o cualquier otro día inhábil, se consideran presentados al primer día hábil siguiente.”

Ello con la finalidad de unificar el criterio de recepción de documentos bajo lo regulado en el TUO de la LPAG y en el Decreto Supremo N° 075-2023-PCM, la cual, cabe resaltar, es de mayor jerarquía normativa y posterior en el tiempo, respecto de la norma que regula la Ventanilla Virtual de Osinergmin, estableciendo predictibilidad y certeza en los administrados sobre la incidencia de los horarios de atención en la recepción de sus documentos.

1.3. Análisis legal y económico de las propuestas de mejora

Respecto al ámbito legal, las dos propuestas de cambio normativo están relacionadas a normas infralegales aprobadas mediante resolución del Consejo Directivo de Osinergmin, por lo que podrán ser modificadas por normas de igual o mayor jerarquía normativa, siendo función del citado consejo, el de aprobar y modificar propuestas

normativas, de conformidad con el artículo 7° del Reglamento de Organización y Funciones de Osinergmin.

En ese sentido, con la emisión de una resolución del Consejo Directivo se podrían llevar a cabo las propuestas normativas planteadas en la presente investigación. Respecto al ámbito económico, al realizar un análisis de costo beneficio de las dos medidas propuestas, se obtiene lo siguiente:

Cuadro 2

Análisis costo beneficio de la propuesta de mejora para la recepción de escritos mediante el sistema Tukuy Rikuy y Ventanilla Virtual de Osinergmin

Análisis costo beneficio	
Recursos humanos, tecnológicos y económicos (Costo)	Objetivos y resultados (Beneficio)
- Las modificaciones normativas propuestas implican una publicación en el diario oficial El Peruano para su vigencia, lo cual tiene un costo económico. - Las modificaciones normativas propuestas implican el cambio en los sistemas de Osinergmin para la recepción de escritos en el sistema Tukuy Rikuy y Ventanilla Virtual, lo cual tiene un costo tecnológico y humano. - Las modificaciones normativas propuestas implican el uso de recursos humanos como la Gerencia Legal y Gerencia de Estudios Económicos, para publicar y someter a opinión pública las propuestas normativas.	- Las modificaciones normativas propuestas pueden generar mayor celeridad en la resolución de reclamos y quejas, porque se elimina el plazo de traslado de los escritos mediante un oficio a las concesionarias (usualmente de 5 días hábiles desde la presentación), lo cual beneficiaría a los usuarios. - Las modificaciones normativas propuestas pueden generar mayor predictibilidad y certeza en los administrados y las concesionarias sobre el conteo de plazos en la recepción de documentos.

- Las modificaciones normativas propuestas implican capacitaciones para los miembros de STOR y DSR.	
---	--

Fuente: Elaboración propia (2023)

Se observa que las medidas propuestas, además de generar un impacto positivo para la resolución de reclamos y quejas, para los usuarios, al disminuir los plazos de atención y generar predictibilidad en las resoluciones emitidas por la JARU, no implican mayor uso de recursos económicos y humanos que la publicación en el diario oficial El Peruano, la actualización en los sistemas, la publicación para los comentarios de los ciudadanos antes de su publicación, y la capacitación del personal de STOR y DSR,

En conclusión, se obtuvo como resultado al problema de investigación principal que la falta de respuesta oportuna es la principal razón por la cual los usuarios presentaron quejas ante Osinergmin en el periodo 2021-2023. Habiendo identificado el problema de la falta de respuesta oportuna, se planteó 2 propuestas de mejora sobre los reclamos y quejas presentadas mediante el sistema Tukuy Rikuy y Ventanilla Virtual de Osinergmin, las cuales al pasar por un análisis costo beneficio, cumplen con sus objetivos a un costo ínfimo, siendo beneficioso para todos los usuarios de los servicios públicos de electricidad y gas natural.

2. Oportunidades de mejora por parte de las concesionarias respecto a la elevación de recursos de apelación

Como se ha visto en las estadísticas emitidas por Osinergmin, la cantidad de casos por no elevar el recurso de apelación luego del 2019, se incrementaron, lo cual significa que las concesionarias incumplen el plazo establecido en la normativa vigente, peor aún que cuando existía una sanción pecuniaria. Lo cual genera una suerte de desincentivos por el cumplimiento normativo con la derogación de la tipificación de las multas y sanciones administrativas con la emisión de la Resolución N° 057-2019-OS/CD.

Ahora bien, habiendo identificado que se incrementaron las quejas por esta causal debido a que ya no se puede sancionar a las concesionarias por no elevar recurso de apelación dentro del plazo establecido en la normativa vigente, se propone la siguiente medida para poder solucionar dicha problemática, la cual será desarrolladas y luego se evaluará su viabilidad y análisis costo beneficio.

2.1. Propuesta de mejora sobre la sanción y cumplimiento de plazo en la elevación del recurso de apelación

Como se precisó en el marco teórico y las estadísticas analizadas, con la derogación de la Resolución N° 672-2008-OS/CD en donde se tipificaba la infracción de no elevar el recurso de apelación dentro del plazo y se establecía una multa administrativa, no solo se produjo que la concesionaria siga incumpliendo con la normativa, sino también trajo consigo un incremento de quejas por no elevar el recurso de apelación, lo cual afecta directamente a los usuarios en la resolución de sus reclamos, teniendo en cuenta el carácter esencial de los servicios públicos de electricidad y gas natural.

En ese sentido, se propone la tipificación de la infracción y multa administrativa a la Resolución N° 057-2019-OS/CD, previo estudio económico, teniendo en cuenta los factores sociales y económicos de la actualidad, en comparación al 2008, año en el que se aprobó las escalas de multas que eran aplicadas por el incumplimiento del plazo legal.

En consecuencia, se plantea la modificación normativa al Anexo N° 2 de la Resolución N° 057-2019-OS/CD agregando una nueva infracción denominada: **“Falta de elevación del expediente de apelación dentro del plazo previsto en la Directiva de Reclamos”** quedando a salvo el cambio normativo de la autoridad instructora y sancionadora (principal razón de la derogación de la anterior tipificación)

Lo anterior también encuentra fundamento en que según el artículo 154° del TUO de la LPAG se establece la responsabilidad disciplinaria por incumplimiento de plazos, y eventualmente la responsabilidad civil por los daños y perjuicios ocasionados. En ese sentido, lo que se busca es sancionar el incumplimiento normativo por parte de las concesionarias, que causa un perjuicio a los usuarios, en la demora de atención de

sus reclamos, con una multa administrativa, que sirve como incentivo para dejar de incumplir la normativa.

2.2. Análisis legal y económico de la propuesta de mejora

Respecto al ámbito legal, la propuesta de cambio normativo está relacionadas a una norma infralegal aprobadas mediante resolución del Consejo Directivo de Osinergmin, por lo que podrán ser modificadas por normas de igual o mayor jerarquía normativa, siendo función del citado consejo, el de aprobar y modificar propuestas normativas, de conformidad con el artículo 7° del Reglamento de Organización y Funciones de Osinergmin.

En ese sentido, con la emisión de una resolución del Consejo Directivo se podría llevar a cabo la propuesta normativa planteada en la presente investigación. Respecto al ámbito económico, al realizar un análisis de costo beneficio de las dos medidas propuestas, se obtiene lo siguiente:

Cuadro 3

Análisis costo beneficio de la propuesta de mejora para la falta de elevación del recurso de apelación contra reclamos, ante Osinergmin

Análisis costo beneficio	
Recursos humanos, tecnológicos y económicos (Costo)	Objetivos y resultados (Beneficio)

- La modificación normativa propuesta implica una publicación en el diario oficial El Peruano para su vigencia, lo cual tiene un costo económico. - La modificación normativa propuesta implica el uso de recursos humanos como la Gerencia Legal y Gerencia de Estudios Económicos, para publicar y someter a opinión pública la citada propuesta. - La modificación normativa propuesta implica capacitaciones para los miembros de STOR y DSR.	- La modificación normativa puede generar un incentivo en la concesionaria de cumplir con el plazo legal de elevación de apelación, bajo apercibimiento de recibir una multa administrativa. - La modificación normativa propuesta puede generar una disminución en la presentación de quejas por no elevar recurso de apelación, por el cumplimiento normativo de las concesionarias. - La modificación normativa propuesta, puede generar que los casos de los usuarios se resuelvan dentro del plazo establecido en la normativa vigente.
---	--

Fuente: Elaboración propia (2023).

Se observa que la medida propuesta, al hacer cumplir la normativa vigente y disminuir las quejas por no elevar recurso de apelación, no implican mayor uso de recursos económicos y humanos que la publicación en el diario oficial El Peruano, la publicación para los comentarios de los ciudadanos antes de su publicación, y la capacitación del personal de STOR y DSR,

En conclusión, se obtuvo como resultado al problema de investigación secundario que ya no se puede sancionar a las concesionarias por no elevar recurso de apelación dentro del plazo legal. Habiendo identificado que, con la emisión de la Resolución N° 057-2019-OS/CD se incrementaron las quejas por no elevar recurso de apelación presentadas por los usuarios, dado que ya no existía una sanción pecuniaria. Al respecto, se planteó una propuesta cambio normativo en la citada resolución, devolviendo la tipificación de la infracción administrativa, para que las autoridades de instrucción y sanción, puedan imponer multas de ser el caso, medida que al pasar por un análisis costo beneficio, cumple con sus objetivos a un costo ínfimo, siendo beneficioso para todos los usuarios de los servicios públicos de electricidad y gas natural.

CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I. Conclusiones

De lo desarrollado en la presente tesis, del análisis de la doctrina especializada, la jurisprudencia emitida por la JARU, los dispositivos normativos aplicables y contrastada con los datos estadísticos y de análisis de fuente documental, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. Con relación al problema de investigación principal, con el análisis planteado en la presente tesis se llegó a la conclusión que la principal razón por la que los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad presentaron quejas ante Osinergmin en el periodo 2021-2023, fue la falta de emisión de una respuesta oportuna.
2. Respecto a la falta de emisión de una respuesta oportuna, se observó que esta era causada por una falta de emisión y notificación del pronunciamiento de las concesionarias dentro del plazo establecido en la normativa vigente, por errores al realizar el conteo de plazos, al no tener un criterio interpretativo claro, sobre la fecha de recepción de reclamos mediante el sistema Tukuy Rikuy y Ventanilla Virtual de Osinergmin.
3. Al respecto, se propuso 2 medidas de mejora, mediante cambios normativos de las normas infralegales que regulan la presentación de escritos mediante el sistema Tukuy Rikuy y Ventanilla Virtual de Osinergmin, los cuales al realizar un análisis costo beneficio, se dio una validación legal y económica de la ejecución de las medidas propuestas, generando un impacto positivo en la resolución de los expedientes de los usuarios, al generar predictibilidad y celeridad al reducir los plazos de atención con la emisión de un oficio de traslado.
4. Con relación al problema de investigación secundario con el análisis planteado en la presente tesis se llegó a la conclusión que ya no se puede sancionar a las concesionarias por no elevar recurso de apelación dentro del plazo legal en un procedimiento de queja.
5. Respecto a la facultad de sancionar a las concesionarias, se observó que fue causada con la emisión de la Resolución N° 057-2019-OS/CD en donde se

derogó la norma que facultaba a la JARU de sancionar a las concesionarias que incumplían el plazo legal para elevar los recursos de apelación, causando no solo el atraso de la atención de los expedientes de apelación, sino también un incremento de quejas por no elevar recurso de apelación.

6. Al respecto, se propuso una medida de mejora, mediante cambio normativo de la Resolución N° 057-2019-OS/CD agregando la tipificación de la infracción consistente en la no elevación del recurso de apelación dentro del plazo legal, la cual al realizar un análisis costo beneficio, se dio una validación legal y económica de la ejecución de la medida propuesta, generando un impacto positivo en la resolución de los expedientes de los usuarios, al generar celeridad y cumplimiento de plazos legales para la atención de los expedientes.

II. Recomendaciones

De lo expuesto en la presente investigación, se consideran las siguientes recomendaciones para la viabilidad de la postura de investigación:

1. El Consejo Directivo de Osinergmin, bajo una propuesta de *lege ferenda* en el ámbito administrativo, deberá modificar la Directiva de Reclamos respecto a la recepción de reclamos, en los siguientes términos:

“Artículo 15. – Recepción y registro del reclamo

15.3 Para el caso del reclamo presentado en el sistema Tukuy Rikuy, Libro de Observaciones en el sector eléctrico o el equivalente que se pueda implementar en el sector de gas natural o a través del correo electrónico habilitado por la empresa distribuidora, reclamos presentados por conducto notarial, vía correo certificado, en una oficina de la concesionaria que no sea un centro de atención de reclamos, o se recalifique una solicitud como reclamo, el plazo máximo para remitir al usuario el número de registro es de dos (2) días hábiles de presentado. Para las demás modalidades deberá proporcionarse de manera inmediata.”

2. El Consejo Directivo de Osinergmin, bajo una propuesta de *lege ferenda* en el ámbito administrativo, deberá modificar el artículo 2°, numeral 2.5 de la Resolución del Consejo Directivo de Osinergmin N° 238-2021-OS/CD, sobre recepción documental Ventanilla Virtual de Osinergmin en los siguientes términos:

“Artículo 2.- Sobre el acceso y uso

*2.5 La VVO estará habilitada las veinticuatro (24) horas del día, los siete (7) días de la semana para la presentación de documentos. Los interesados podrán presentar documentos sin restricción de horarios. **Los documentos presentados fuera del horario de atención de las empresas concesionarias y Osinergmin, además de los sábados, domingos y feriados o cualquier otro día inhábil, se consideran presentados al primer día hábil siguiente.**”*

3. El Consejo Directivo de Osinergmin, bajo una propuesta de *lege ferenda* en el ámbito administrativo, deberá modificar el Anexo N° 2 de la Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin N° 057-2019-OS/CD en los siguientes términos:

Cuadro 4

Propuesta de cambio normativo del Anexo N° 2 de la Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin N° 057-2019-OS/CD

Rubro	Tipificación de la infracción	Base Legal	Rango de Multas
1	Cuando la concesionaria no cumpla con: - El acuerdo celebrado con el usuario durante la tramitación del procedimiento.	• Artículo 203 del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.	a) Empresas Eléctricas Tipo 1: 1 a 30 UIT b) Empresas Eléctricas Tipo 2: 2 a 80 UIT

	- Las medidas administrativas dispuestas a favor del usuario, en las resoluciones emitidas por la concesionaria o la JARU. - Los precedentes de observancia obligatoria aprobados por la JARU. - Falta de elevación del expediente de apelación dentro del plazo previsto en la Directiva de Reclamos.	• Numeral 39.1 del artículo 39 y artículo 40 de la Directiva “Procedimiento Administrativo de Reclamos de los usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural”, aprobada por Resolución N° 269-2014-OS/CD, o la norma que la modifique, sustituya o complemente.	c) Empresas Eléctricas Tipo 3: 2 a 280 UIT d) Empresas Eléctricas Tipo 4: 2 a 1000 UIT e) Empresas de Distribución de Gas Natural: 2 a 1000 UIT
--	---	---	---

(...)

Fuente: Elaboración propia (2024)

BIBLIOGRAFÍA

- Alejos Guzman, O. (16 de febrero de 2019). *Un nuevo apartamiento de la norma común. A propósito del nuevo Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado*. Prometheo. <https://prometheo.pe/un-nuevo-apartamiento-de-la-norma-comun-a-proposito-del-nuevo-reglamento-de-la-ley-de-contrataciones-del-estado/>
- Almonacid Lamelas, V. (2021). *La Divina Comedia de la Administración: Infierno, purgatorio y ¡paraíso!*. Wolters Kluwer Legal & Regulatory España S.A.
- Apolín Meza, D. L. (2012). La Protección de los Derechos Individuales Homogéneos y los Problemas de Acceso a la Jurisdicción a través del Proceso Civil. *Derecho & Sociedad*, (38), 185-193. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13118>
- Ariño Ortiz, G. (2006). Logros y fracasos de la regulación. *THEMIS Revista De Derecho*, (52), 43-53. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8822>
- Barrantes Martinez, L.; Capcha Guzmán, E.; Huamán La Rosa, J.; Tupac Yupanqui Bustamante, M. (2022). *Roadmap de la Implementación de la Tecnología Blockchain en el Proceso de Facturación del Consumo de Energía Eléctrica* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/24322/CHUYES_GUTIERREZ_C%c3%89SAR_AUGUSTO_MG.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Breyer, S. (2006). Analizando el fracaso en regulación: sobre malas combinaciones, alternativas menos restrictas y reforma. *THEMIS Revista De Derecho*, (52), 7-42. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/8821>
- Castro Jurado, D. (2018). *Aplicación de los supuestos teóricos de la Teoría de la Agencia para la disminución de los reclamos en el servicio público de electricidad y la optimización de sus resultados* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12218/CASTRO_%20JURADO_DIEGO_APLICACION_SUPUESTOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Cassagne, J. C. (2020). *Derecho Administrativo y Derecho Público General: Estudios y semblanzas*. Editorial BdeF.
- Cassagne, J. C. (2004). El futuro de los servicios públicos. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, (12), 1-16.
<https://rda.uc.cl/index.php/REDAE/article/view/5096/4810>
- Chavez Huertas, D. (2021). *Mejora en el enforcement de Osinergmin para disminuir los reclamos más significativos de los usuarios del servicio de distribución eléctrica* [Tesis de maestría, Universidad del Pacífico].
[https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/3483/Chavez%2c%20David Trabajo%20de%20investigacion Maestria 2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/3483/Chavez%2c%20David%20Trabajo%20de%20investigacion%20Maestria%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Darnaculleta Gardella, M. (2003). *Derecho Administrativo y Autorregulación: La Autorregulación regulada*. Universitat de Girona.
<https://core.ac.uk/download/pdf/132551825.pdf>
- Danós Ordóñez, J. (2007). La Impugnación de los Actos de Trámite en el Procedimiento Administrativo y la Queja. *Derecho & Sociedad*, (28), 267-271.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17237>
- Danós Ordóñez, J. (2008). El régimen de los servicios públicos en la Constitución Peruana. *THEMIS Revista De Derecho*, (55), 255-264.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9236>
- Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (2023). Opinión Jurídica N° 002-2023-JUS/DGDNCR.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4202201/BOLETIN%201%20enero%20-%20febrero%202023.pdf>
- Esteve Pardo, J. (2009). El encuadre de la regulación de la Economía en la sistemática del Derecho Público. *Revista General de Derecho Administrativo*, (20), 1-18, lustel.
- Huaman Oscuivilca, L. (2021). La regulación del servicio público de distribución de gas natural por red de ductos en el Perú.
<https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/7163/CEDEMIN-Huaman.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Huapaya Tapia, R. (2010). Algunos apuntes sobre las relaciones entre el derecho administrativo económico y el concepto anglosajón de la “Regulación”; *IUS ET*

VERITAS, 20(40), 302-344. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12157>

Laguna de Paz, J. C. (2011). Regulación, externalización de actividades administrativas y autorregulación. *Revista de Administración Pública*, (185), 89-112.

Landa Arroyo, C. (2019). El principio de subsidiariedad en el marco de la Constitución Económica del Perú. *Forseti. Revista De Derecho*, (6), 146 - 158. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/forseti.v0i6.1125>

Malca Maurologoitia, C. (2021). *Competencia de los organismos reguladores para resolver reclamos sobre servicios no regulados económicamente* [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/21301/MALCA_MAUROLAGOITIA_CARLOS_ANIBAL_2023-01-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Mankiw, G. (2012). *Principios de Economía* (6° ed.). Cengage Learning.

Morón Urbina, J. C. (2003). Los efectos de la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre los procedimientos especiales. *Derecho & Sociedad*, (20), 121-142. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17298>

Morón Urbina, J. C. (2007). Perspectiva Constitucional del Silencio Administrativo Positivo ¿Quién calla otorga? ¿Pero qué otorga?. *Derecho & Sociedad*, (29), 83-93. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17262>

Ochoa Cardich, C. (2013). El servicio público en la Constitución peruana de 1993. *Pensamiento Constitucional*, (18), 105-119. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8950/9358>

Osinergrmin (2017). Políticas regulatorias aplicadas a los sectores de Energía y Minería. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/606980/Osinergrmin-Politicas-Regulatorias-Aplicadas-Energia-Mineria.pdf>

Osinergrmin. (2016). La industria de la electricidad en el Perú: 25 años de aportes al crecimiento económico del país. https://www.osinergrmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/Libros/Osinergrmin-Industria-Electricidad-Peru-25anios.pdf

Rovira, A. (1996). El Derecho de queja. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 94), 171-182.

Schmerler Vainstein, D. (2010). Una mirada a la situación de los reclamos frente a prestadores de servicios públicos energéticos en el Perú. *Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual*, (10), 145-182.
<https://revistas.indecopi.gob.pe/index.php/rcpi/article/view/80/78>

Zegarra Valdivia, D. (2020). Los servicios públicos locales en el Perú: una aproximación a su caracterización jurídica. *Documentación Administrativa*, (6), 149–159. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10769>

B. Jurisprudencia

• Tribunal Constitucional

Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente N° 01668-2017-PA/TC de fecha 10 de julio de 2018. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/01668-2017-AA%20Interlocutoria.pdf>

Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente N° 034-2004-PI/TC de fecha 15 de febrero de 2005. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>

Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente N° 0008-2003-AI/TC de fecha 11 de noviembre de 2003. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

• JARU

Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Colegiada. Resolución N° 1808-2023-OS/JARU-SC de fecha 23 de mayo de 2023. Acceso a la información pública Atención Expediente N° 202300158298.

Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Unipersonal 1. Resolución N° 3283-2014-OS/JARU-SU1 de fecha 25 de agosto de 2014. Acceso a la información pública Atención Expediente N° 202300158298.

Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Unipersonal 1. Resolución de la Sala Unipersonal 1 N° 2854-2017 de fecha 27 de diciembre de 2017. Acceso a la información pública Atención Expediente N° 202300158298.

Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Unipersonal 2. Resolución N° 4447-2016-OS/JARU-SU2 de fecha 20 de setiembre de 2016. Acceso a la información pública Atención Expediente N° 202300158298.

Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Unipersonal 2. Resolución de la Sala Unipersonal 2 N° 3637-2016 de fecha 30 de diciembre de 2016. Acceso a la información pública Atención Expediente N° 202300158298.

Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Unipersonal 2. Resolución N° 5326-2016-OS/JARU-SU2 de fecha 3 de noviembre de 2016. Acceso a la información pública Atención Expediente N° 202300158298.

Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Unipersonal 2. Resolución de la Sala Unipersonal 2 N° 3638-2016 de fecha 30 de diciembre de 2016. Acceso a la información pública Atención Expediente N° 202300158298.

Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios. Sala Colegiada. Resolución N° 3071-2023-OS/JARU-SC de fecha 31 de agosto de 2023.

ANEXOS

2.2.1. MATRIZ DE CONSISTENCIA

Título: “Las quejas presentadas por los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad ante Osinergmin en el periodo 2021 – 2023”				
Problema Principal	Objetivo Principal	Hipótesis Principal	Categorías	Metodología
¿Cuál es la principal razón por la cual los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad presentaron quejas ante Osinergmin en el periodo 2021–2023?	Determinar cuál es la principal razón por la cual los usuarios de los servicios públicos de gas natural y electricidad presentaron quejas ante Osinergmin en el periodo 2021–2023.	La falta de respuesta oportuna por parte de las concesionarias de los servicios públicos de electricidad y gas natural.	Categoría 1 Falta de respuesta oportuna a queja Subcategorías Emisión de pronunciamiento fuera de plazo Notificación de pronunciamiento fuera de plazo	Enfoque Cualitativa Tipo Jurídica-normativa (no exegética) Técnica de recolección de datos Análisis documental
Problema Secundario	Objetivo Secundario	Hipótesis Secundaria		
¿Se puede sancionar a las concesionarias de los servicios de públicos de electricidad y gas natural por no elevar un recurso de apelación dentro del plazo legal en un procedimiento de queja?	Precisar si se puede sancionar a las concesionarias de los servicios de públicos de electricidad y gas natural por no elevar un recurso de apelación dentro del plazo legal en un procedimiento de queja.	No se puede sancionar a las concesionarias de los servicios de públicos de electricidad y gas natural por no elevar un recurso de apelación dentro del plazo legal en un procedimiento de queja.	Categoría 2 Queja por no elevar de recurso de apelación Subcategorías Sanción por no elevar recurso de apelación. Subsistencia de defecto de tramitación.	Instrumento de recolección de datos Guía de análisis documental Ficha de análisis jurisprudencial

2.2.2. GUÍA DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

2.2.2.1. Guía de análisis documental

Instrumento para la revisión y análisis de los documentos citados.

Categoría		Clasificación	
1. Procedencia	Artículo en revista científica		Revista Indexada
			Revista no indexada
			Editorial
	Libro		Completo
			Capítulo de Libro
	Otros		Monografía
			Documento electrónico
			Material no publicado
			Ponencia en congreso, simposio o seminario
		Otro:	
	Tesis – Trabajo de Grado		Pregrado
			Maestría
			Doctorado
Lugar de procedencia			
Editorial			
2. Fuentes y fecha	Número de fuentes referidas		
	Año de publicación		
3. Datos del(os) autor(es)	Autor 1		
	Autor 2		
	Otros		
4. Enlace web			
5. Referencia bibliográfica			

2.2.2.2. Ficha de análisis jurisprudencial

Instrumento para la revisión y análisis de la jurisprudencia.

N° Expediente	201400097035
N° Resolución	2854
Sala JARU	Sala Unipersonal 1
Concesionaria	Electrocentro S.A.
Fecha de la resolución	27 de diciembre de 2017
Sumilla	Sancionar a Electrocentro S.A. con una multa de 0.92 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por infracción al numeral 26 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aplicadas por la Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios de Osinergmin.
Normas aplicables (Tema)	Numeral 26 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aplicadas por la JARU de Osinergmin.
Hechos relevantes (Subtema)	- El 28 de mayo de 2014, la recurrente impugnó la resolución de primera instancia, por lo que la concesionaria se encontraba obligada a elevar el expediente dentro del plazo máximo de 5 días hábiles, hasta el 4 de junio de 2014. - El 24 de julio de 2014, la concesionaria elevó el expediente de apelación, es decir, fuera del plazo establecido. - Al haberse verificado que la concesionaria no cumplió con elevar oportunamente el recurso de apelación,

	incurrió en una conducta pasible de sanción.
--	--

N° Expediente	201600156812
N° Resolución	3638-2016
Sala JARU	Sala Unipersonal 2
Concesionaria	Electronoroeste S.A.
Fecha de la resolución	30 de diciembre de 2016
Sumilla	Sancionar a Electrocentro S.A. con una multa de 2.6 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por infracción al numeral 26 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aplicadas por la Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios de Osinergmin.
Normas aplicables (Tema)	Numeral 26 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aplicadas por la JARU de Osinergmin.
Hechos relevantes (Subtema)	- El 7 de octubre de 2016, la recurrente impugnó la resolución de primera instancia, por lo que la concesionaria se encontraba obligada a elevar el expediente dentro del plazo máximo de 5 días hábiles, hasta el 14 de octubre de 2016. - El 21 de octubre de 2016, la concesionaria elevó el expediente de apelación, es decir, fuera del plazo establecido. - Al haberse verificado que la concesionaria no cumplió con elevar oportunamente el recurso de apelación,

	incurrió en una conducta pasible de sanción.
--	--

N° Expediente	201600127551
N° Resolución	3637-2016
Sala JARU	Sala Unipersonal 2
Concesionaria	Electronoroeste S.A.
Fecha de la resolución	30 de diciembre de 2016
Sumilla	Sancionar a Electrocentro S.A. con una multa de 2.6 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por infracción al numeral 26 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aplicadas por la Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios de Osinergmin.
Normas aplicables (Tema)	Numeral 26 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aplicadas por la JARU de Osinergmin.
Hechos relevantes (Subtema)	- El 25 de julio de 2016, la recurrente impugnó la resolución de primera instancia, por lo que la concesionaria se encontraba obligada a elevar el expediente dentro del plazo máximo de 5 días hábiles, hasta el 3 de agosto de 2016. - El 14 de setiembre de 2016, la concesionaria elevó el expediente de apelación, es decir, fuera del plazo establecido. - Al haberse verificado que la concesionaria no cumplió con elevar oportunamente el recurso de apelación,

	incurrió en una conducta pasible de sanción.
--	--

N° Expediente	201600127551
N° Resolución	4447-2016
Sala JARU	Sala Unipersonal 2
Concesionaria	Electronoroeste S.A.
Fecha de la resolución	20 de setiembre de 2016
Sumilla	Carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de la queja por no elevar recurso de apelación, debido a que la concesionaria con posterioridad a su presentación, elevó el referido recurso administrativo a esta junta.
Normas aplicables (Tema)	Artículo 34° de la Directiva de reclamos, sobre quejas por no elevación oportuna del recurso de apelación.
Hechos relevantes (Subtema)	- El 25 de julio de 2016, la recurrente impugnó la resolución de primera instancia, por lo que la concesionaria se encontraba obligada a elevar el expediente dentro del plazo máximo de 5 días hábiles, hasta el 3 de agosto de 2016. - El 14 de setiembre de 2016, la concesionaria elevó el expediente de apelación, es decir, fuera del plazo establecido. - Al haberse verificado que la concesionaria no cumplió con elevar oportunamente el recurso de apelación, incurrió en una conducta pasible de sanción.

N° Expediente	201400097035
N° Resolución	3283-204-OS/JARU-SU1
Sala JARU	Sala Unipersonal 1
Concesionaria	Electrocentro S.A.
Fecha de la resolución	25 de agosto de 2014
Sumilla	Carece de objeto emitir pronunciamiento sobre la queja por no elevar expediente de apelación, en lo referido al extremo del reclamo del 6 de mayo de 2014 por el consumo y cargos relacionados a él facturados en abril de 2014, al ya haber la concesionaria cumplido con elevarlo a este organismo.
Normas aplicables (Tema)	Artículo 34° de la Directiva de reclamos, sobre quejas por no elevación oportuna del recurso de apelación.
Hechos relevantes (Subtema)	- El 28 de mayo de 2014, la recurrente impugnó la resolución de primera instancia, por lo que la concesionaria se encontraba obligada a elevar el expediente dentro del plazo máximo de 5 días hábiles, hasta el 4 de junio de 2014. - El 24 de julio de 2014, la concesionaria elevó el expediente de apelación, es decir, fuera del plazo establecido. - Se procedió a informar a la Secretaría Técnica Adjunta de esta Sala lo resuelto en la presente resolución, a fin de que evalúe si corresponde iniciar un procedimiento administrativo sancionador al respecto.

N° Expediente	201600156812
N° Resolución	5326-2016
Sala JARU	Sala Unipersonal 2
Concesionaria	Electronoroeste S.A.
Fecha de la resolución	3 de noviembre de 2016
Sumilla	La queja por no elevar recurso de apelación es improcedente, debido a que con anterioridad a su presentación, la concesionaria cumplió con elevar a esta Junta el recurso de apelación interpuesto por la usuaria.
Normas aplicables (Tema)	Artículo 34° de la Directiva de reclamos, sobre quejas por no elevación oportuna del recurso de apelación.
Hechos relevantes (Subtema)	- El 7 de octubre de 2016, la recurrente impugnó la resolución de primera instancia, por lo que la concesionaria se encontraba obligada a elevar el expediente dentro del plazo máximo de 5 días hábiles, hasta el 14 de octubre de 2016. - El 21 de octubre de 2016, la concesionaria elevó el expediente de apelación, es decir, fuera del plazo establecido. - Al haberse verificado que la concesionaria no cumplió con elevar oportunamente el recurso de apelación, incurrió en una conducta pasible de sanción.