

INFORME

Magdalena del Mar, 22 de agosto del 2023

Expediente 202300174314**GAJ-143-2023**

A : Gerencia General

De : Gerencia de Asesoría Jurídica,

Asunto : Costos Estándares Unitarios de las Distribuidoras Eléctricas para la implementación y operatividad del Fondo de Inclusión Social Energético -FISE

Referencia : Apelación de la empresa CONSORCIO ELÉCTRICO DE VILLACURÍ S.A.C. - CVC Energía de fecha 10 de julio de 2023.

I. OBJETIVO

El presente informe tiene por objetivo evaluar el recurso de apelación interpuesto por la empresa CONSORCIO ELÉCTRICO DE VILLACURÍ S.A.C. - CVC Energía (en adelante, CVC) contra la Resolución N° 040-2023-OS/GRT mediante la cual la Gerencia de Regulación de Tarifas declaró fundado en parte el recurso de reconsideración formulado por la referida empresa contra la Resolución N° 019-2023-OS/GRT, que aprobó los Costos Estándares Unitarios de las Distribuidoras Eléctricas para la implementación y operatividad del Fondo de Inclusión Social Energético -FISE; así como su fórmula de actualización, para el periodo comprendido entre el 16 de mayo de 2023 y 15 de mayo de 2025.

II. ANTECEDENTES

2.1. 16 de marzo de 2023: Mediante Resolución N° 009-2023-OS/GRT (en adelante, Resolución 009), fue publicado el proyecto de resolución de los Costos Estándares Unitarios aplicables a las Distribuidoras Eléctricas para la implementación y operatividad del FISE, estableciendo un plazo máximo de diez (10) días hábiles para que los interesados remitan sus comentarios y sugerencias.

Para el caso del CONSORCIO ELÉCTRICO DE VILLACURÍ S.A.C. - CVC Energía (en adelante, CVC) se propusieron los siguientes costos:

**Costos Unitarios Estándar de Implementación – Zona Urbano Provincias
(Soles)**

| N° | Empresa | FISE-14A | | |
|----|-----------|------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| | | Costo Unitario por Empadronamiento | Costo Unitario por Agente GLP | Costo Unitario por Reempadronamiento |
| 2 | Coelvisac | 5.85 | 32.00 | 5.00 |

**Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona Urbano Provincias
(Soles)**

| N° | Empresa | FISE-14B | | | | | | |
|----|-----------|---------------------------------------|---|---|---|---|-----------------------------|--|
| | | Costo Unitario por impresión de vales | Costo Unitario por Reparto de Vales a Domicilio | Costo Unitario por entrega de vales en la Distribuidora Eléctrica | Costo Unitario por Canje y Liquidación de Vales Físicos | Costo Unitario de Canje de Vales Digitales mediante Banca Celular | Costo Unitario por Atención | Costo Total por Gestión Administrativa |
| 2 | Coelvisac | 0.44 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.80 | 0.00 | 5,354.63 |

2.2. 30 de marzo de 2023: CVC presenta sus comentarios y sugerencias a la Resolución 009.

2.3. 5 de mayo de 2023: Se publica en el diario oficial El Peruano, la Resolución N° 019-2023-OS/GRT (en adelante, Resolución 019), que aprobó los Costos Estándares Unitarios de las Distribuidoras Eléctricas para la implementación y operatividad del FISE; así como su fórmula de actualización, para el periodo comprendido entre el 16 de mayo de 2023 y 15 de mayo de 2025.

La motivación de esta resolución fue complementada con el Informe Legal N° 322- 2023-GRT y el Informe Técnico N° 323-2023-GRT.

Para el caso de CVC, se aprobaron los siguientes costos:

**Costos Unitarios Estándar de Implementación – Zona Urbano Provincias
(Soles)**

| N° | Empresa | FISE-14A | | |
|----|-----------|------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| | | Costo Unitario por Empadronamiento | Costo Unitario por Agente GLP | Costo Unitario por Reempadronamiento |
| 2 | Coelvisac | 5.85 | 27.17 | 5.25 |

**Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona Urbano Provincias
(Soles)**

| N° | Empresa | FISE-14B | | | | | | |
|----|-----------|---------------------------------------|---|---|---|---|-----------------------------|--|
| | | Costo Unitario por impresión de vales | Costo Unitario por Reparto de Vales a Domicilio | Costo Unitario por entrega de vales en la Distribuidora Eléctrica | Costo Unitario por Canje y Liquidación de Vales Físicos | Costo Unitario de Canje de Vales Digitales mediante Banca Celular | Costo Unitario por Atención | Costo Total por Gestión Administrativa |
| 2 | Coelvisac | 0.44 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.80 | 0.00 | 2,127.10 |

2.4. 26 de mayo de 2023: CVC interpone recurso de reconsideración contra la Resolución 019, a fin de que se reconozcan sus costos reales por Gestión del personal encargado del FISE en su empresa.

- 2.5. 15 de junio de 2023:** Mediante Resolución N° 040-2023-OS/GRT (en adelante, la Resolución 040) se declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por CVC contra la Resolución 019.

La motivación de esta resolución fue complementada con el Informe Legal N° 455- 2023-GRT y el Informe Técnico N° 463-2023-GRT.

En atención a lo resuelto, se modificó el cuadro denominado “Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona Urbano Provincia (Soles)” del rubro Costo Total por Gestión Administrativa de la Resolución 019, reconociendo por dicho concepto un monto de S/ 2 428.43. (Dos mil cuatrocientos veintiocho 43/100 Soles).

- 2.6. 10 de julio de 2023:** CVC interpone recurso de apelación contra la Resolución 040.

III. Sobre el recurso administrativo

- 3.1.** Mediante su recurso administrativo, CVC Energía solicita como pretensión principal que se revoque la Resolución 040 y reformulándola se declare fundado su recurso de reconsideración interpuesto el 26 de mayo del año en curso contra la Resolución 019, y por tanto, que se le reconozca un monto ascendente a S/6 352.24 por concepto de Costo Total por Gestión de Personal, conforme a lo solicitado en su Carta CEV N° 0949-2023/GG.GG.

- 3.2.** Por otro lado, como pretensión subordinada, la empresa solicita que se revoque la Resolución 019, y reformulándola se declare fundado dicho recurso de reconsideración interpuesto el 26 de mayo del año en curso contra la Resolución 019, aprobando un monto ascendente a S/ 5 327.53 por concepto de Costo Total por Gestión de Personal, conforme a lo inicialmente reconocido con Resolución N° 009-2023-OS/GRT.

- 3.3.** Su petitorio se fundamenta en los siguientes argumentos:

- La empresa alega que Osinermin no ha tenido en cuenta que CVC tiene beneficiarios tanto en la zona de Villacurí (Ica) como en la zona de Andahuasi (Lima). Al respecto, indica que, dada la distancia física entre estas localidades y el costo que involucra el traslado entre ellas, entonces se requiere personal ubicado en cada una de estas zonas a efectos de cumplir adecuadamente todas las actividades referentes al FISE. Asimismo, a fin de garantizar la correcta atención de dichas actividades, CVC alega que se requiere de una persona que supervise el trabajo del personal ubicado en ambas zonas.

Bajo este entendido, CVC argumenta que resulta razonable y necesario que Osinermin reconozca sus gastos para mantener al siguiente personal: Asistente FISE (Villacurí, Ica), Auxiliar de Administración (Andahuasi, Lima) y Jefe de Gestión de la Energía (Villacurí, Ica). Para sustentar esta postura, adjunta el Informe nro. 004-2023/FISE.

| | Coordinadora FISE | Gestora FISE | Supervisor FISE |
|---|-------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Cargo consignado en boleta de pago | Asistente FISE | Auxiliar de Administración | Jefe de Gestión de la Energía |
| Zona de ubicación | Villacurí (Ica) | Andahuasi (Lima) | Villacurí (Ica) |
| Porcentaje de labores relacionadas a actividades del FISE | 100% | 40% | 15% |

- Por otro lado, en virtud del principio de predictibilidad desarrollado en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, la LPAG), CVC alega que Osinergmin debe tener en cuenta que en periodos anteriores fueron aprobados más de S/ 4 000 por el mismo concepto a favor de CVC.
- Al respecto, CVC argumenta que, si bien, en la resolución impugnada, Osinergmin indica que no se ha transgredido el principio de predictibilidad ya que la autoridad administrativa puede cambiar de criterio en tanto exista una razón debidamente justificada para ello; Osinergmin ha emitido pronunciamiento sin justificar debidamente el motivo por el cual se ha apartado de lo señalado en la Resolución 009, en la que se reconoció un monto mayor para el concepto de Costo Total de Gestión de Personal.
- En ese sentido, al emitir la Resolución 040, la empresa señala que Osinergmin también ha vulnerado el principio de debido procedimiento recogido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la LPAG. Esto sería así, dado que la Resolución impugnada presentaría una grave transgresión del derecho a la motivación de los actos administrativos, el cual deriva del principio del debido procedimiento.
- Al respecto, de acuerdo con CVC, en la citada Resolución 040, la Gerencia de Regulación de Tarifas de Osinergmin no ha tenido en consideración: i) los distintos argumentos y sustentos ofrecidos por CVC Energía, con los cuales demuestra que requiere de tres (3) personas para garantizar la correcta y oportuna atención de las actividades relacionadas al FISE en sus sedes de Villacurí y Andahuasi, y ii) los pronunciamientos emitidos con anterioridad, mediante los cuales se aprobaron sumas mayores a los S/ 4 000 por el concepto de Costo Total por Gestión de Personal. Básicamente, la resolución impugnada no habría motivado adecuadamente el acto administrativo que contiene en función de los hechos del caso, así como de las normas jurídicas aplicables.

4. ANÁLISIS

Sobre la admisibilidad y procedencia del recurso administrativo

- 4.1.** De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 218.2 de la LPAG, el plazo para interponer el recurso de apelación es quince (15) días hábiles perentorios.

- 4.1. De la revisión del recurso, se observa que cumple con los requisitos de procedencia y admisibilidad previstos en la LPAG. El recurso resulta admisible al haberse cumplido con los requisitos previstos en los artículos 124 y 221 de la LPAG.

Sobre el Fondo de Inclusión Social Energético.

- 4.2. La Ley N° 29852, (en adelante, la Ley FISE) dispuso en su artículo 3, la creación del Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) como un esquema de compensación social y servicio universal para los sectores más vulnerables de la población, que comprende, entre otros, una compensación con el fin de promover el acceso al GLP para dicha población, mediante un descuento en la compra mensual de un balón de GLP de hasta 10 kg.
- 4.3. Conforme a los numerales 7.3 y 7.6 del artículo 7 de la Ley FISE, *“las empresas concesionarias de distribución eléctrica efectuarán las actividades operativas y administrativas, a través de sus sistemas comerciales, para asegurar el funcionamiento del sistema que favorece a sectores vulnerables en la compra del balón de gas y efectúan las transferencias a través del procedimiento que establezca el reglamento”* y que *“los costos administrativos en que incurran las empresas de distribución eléctrica, serán aprobados por Osinergmin, con cargo al FISE”*.
- 4.4. El Reglamento de la Ley FISE, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2012-EM (en adelante, el Reglamento FISE), en conformidad con lo dispuesto en la Ley FISE, prevé en el numeral 16.2 de su artículo 16, que los costos administrativos en los que incurran las Distribuidoras Eléctricas y las Distribuidoras de Gas Natural por Red de Ductos para la implementación del FISE serán establecidos por OSINERGMIN y reembolsados por el Administrador.
- 4.5. Por su parte, el numeral 14.1 del artículo 14 del Reglamento FISE que las actividades administrativas y operativas a las que se refiere el numeral 7.3 del Artículo 7 de la Ley FISE son consideradas como un Encargo Especial para el caso de las Distribuidoras Eléctricas de propiedad del Estado, en el marco de lo dispuesto en el numeral 5.2 del Artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1031 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 176-2010-EF. Este encargo especial ha sido ampliado el 31 de diciembre de 2025, conforme lo establece el Decreto Supremo N° 019-2022-EM.
- 4.6. Mediante la Resolución N° 187-2014-OS/CD se aprobó la Norma *“Procedimiento para el reconocimiento de costos administrativos y operativos del FISE de las Empresas de Distribución Eléctrica en sus actividades vinculadas con el descuento en la compra del balón de gas”* (en adelante, el Procedimiento Costos FISE), disponiendo en su artículo 16.4 que la Gerencia de Regulación de Tarifas apruebe los Costos Estándares Unitarios a ser aplicados a las actividades de las Distribuidoras Eléctricas vinculadas con el Programa FISE.
- 4.7. El numeral 14.1 del Procedimiento Costos FISE establece que los costos estándares unitarios considerarán las diferentes condiciones que las empresas desarrollan en sus actividades relacionadas con el Programa FISE y se estructurarán como costos eficientes que se reconocerán para cada una de dichas actividades.
- 4.8. En esta línea, el numeral 15.3 del Procedimiento Costos FISE señala que los costos estándares unitarios se determinarán con un criterio de eficiencia y calidad, debiendo corresponder al mínimo costo posible en condiciones aceptables de calidad, por lo que

las propuestas de las Distribuidoras Eléctricas se sustentarán en contratos vigentes, información histórica, información contable, la experiencia adquirida y las condiciones que requiere cada actividad para la ejecución del Programa FISE, y en su defecto, con facturas, boletas y órdenes de servicio.

- 4.9.** Por último, el Procedimiento Costos FISE dispone en su numeral 16.1 que los costos estándares unitarios deberán reflejar las mejores prácticas del sector, por lo que Osinerghmin podrá tomar en cuenta para su aprobación, además de la propuesta de una determinada Distribuidora Eléctrica, el proceso más eficiente en cada actividad de las Distribuidoras Eléctricas con características similares, de acuerdo con la información presentada por aquellas.
- 4.10.** CVC en su recurso de reconsideración cuestionó la falta de consistencia entre el análisis a su comentario N° 3 del numeral 1.3 del Anexo 1 del Informe Técnico N° 323-2023-GRT y el detalle del Formato 14B “Costos Unitarios Estándar Operativos – Mensual” del Anexo 3 del mismo informe técnico; puesto que, mientras en el primero se indicó que correspondía reconocerle como costo por Gestión de Personal, la suma de S/ 5 327.53 (Cinco mil trescientos veintisiete y 53/100 Soles), en el segundo se señaló que se reconocería el monto de S/ 2 127.10 (Dos mil ciento veintisiete y 10/100 Soles). Esta última cifra sería la que se aprobaría en la Resolución 019.
- 4.11.** A causa del recurso de reconsideración interpuesto por CVC contra la R019, el Informe Técnico N° 463-2023-GRT refiere que la respuesta al comentario N° 3, debido a un error material, no consideró el valor final resultante del análisis integral realizado. Añade que, en mérito de esta revisión integral de las propuestas de todas las empresas, se determinó un costo eficiente por cada actividad para cada una de las empresas.
- 4.12.** De acuerdo con la LPAG, los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.
- 4.13.** En ese sentido, en opinión de esta gerencia, el error identificado no califica como error material, puesto que su modificación alteró significativamente el contenido del Informe Técnico N° 463-2023-GRT, máxime si en dicho documento no se advierte cuáles fueron las consideraciones por las cuales se redujo el costo que inicialmente se proponía reconocer (en la Resolución 009), lo que incluso constituiría una vulneración al principio de predictibilidad, al variar las legítimas expectativas que tenía CVC sobre el costo a serle reconocido.
- 4.14.** El principio del debido procedimiento recogido en el Título Preliminar de la LPAG, garantiza a los administrados el obtener una decisión motivada, fundada en derecho. En esta línea, el numeral 4 del artículo 3 de la LPAG establece que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. Por su parte, el numeral 6.1 del artículo 6 del mismo cuerpo normativo señala que la motivación deberá ser expresa mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifiquen el acto adoptado.

- 4.15.** Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en el fundamento 2 de la sentencia recaída en el Expediente N° 01480- 2006-AA/TC: *“El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, por lo demás, pueden y deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. (...)”*
- 4.16.** En ese sentido, a efectos de garantizar al administrado un debido procedimiento, específicamente a obtener una decisión adecuadamente motivada, la modificación del costo inicialmente propuesto debió sustentarse describiendo los criterios, aspectos, componentes y demás variables que influyen en la determinación del costo aprobado; así como las razones por las cuales se desestimaron los argumentos y documentos proporcionados por el administrado.
- 4.17.** Por lo expuesto, en opinión de esta gerencia, corresponde declarar la nulidad de la Resolución 040 en el extremo referido al Costo Total por Gestión Administrativa por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 10 de la LPAG, concordado con el numeral 4 del artículo 3 de la misma norma legal, al verificarse un defecto en motivación, lo que constituye un requisito de validez.
- 4.18.** Cabe añadir que, de conformidad con el numeral 227.2 del artículo 227 de la LPAG, al no contarse con los elementos suficientes para emitir pronunciamiento respecto de la solicitud de CVC, esta gerencia recomienda que se reponga el procedimiento al momento en que se produjo el vicio. En ese sentido, la Gerencia de Regulación de Tarifas deberá evaluar nuevamente la determinación de los costos por Gestión de personal reconocidos a favor de CVC en la Resolución 019 y emitir una resolución debidamente motivada, evaluando los argumentos y documentos presentados por el administrado.
- 4.19.** Al declararse la nulidad parcial de la Resolución 019 y reponerse el estado del procedimiento al momento en que se produjo el vicio, en consecuencia, la Resolución 040 deviene en nula, por lo que no corresponde pronunciarse respecto de las pretensiones formuladas por CVC con relación a dicha resolución.

5. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas, esta gerencia es de la siguiente opinión:

- 1) El extremo referido al Costo Total por Gestión Administrativa de la Resolución N° 019-2023-OS/GRT, complementada por los Informes Nos. 322-2023-GRT y 323-2023-GRT correspondiente a la empresa CONSORCIO ELÉCTRICO DE VILLACURÍ S.A.C. - CVC Energía adolece de falta de motivación, pues no expone las razones por las cuales se redujo el monto que inicialmente se reconocería a la referida empresa conforme a la Resolución N° 009-2023-OS/GRT.
- 2) Correspondería declarar la nulidad parcial de la Resolución 019 en el extremo referido al Costo Total por Gestión Administrativa reconocido a favor de CVC, por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 10 de la LPAG, concordado con el numeral 4 del artículo 3 de la misma norma legal, al verificarse un defecto en la motivación, por lo que

la GRT debe emitir un nuevo pronunciamiento debidamente motivado, en el que se evalúe los argumentos y documentos presentados por el administrado.

Atentamente,

«image:osifirma»

José Luis Luna Campodonico
Gerente de Asesoría Jurídica