

INFORME

Magdalena del Mar, 22 de agosto del 2023

Expediente 202300171308

GAJ-142-2023

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 ENEL DISTRIBUCION PERU S.A.A. de fecha 7 de julio de 2023.

I. OBJETIVO

El presente informe tiene por objetivo evaluar el recurso de apelación interpuesto por la empresa ENEL DISTRIBUCION PERU S.A.A contra la Resolución N° 037-2023-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 de ENEL DISTRIBUCION PERU S.A.A (en adelante, ENEL) se propusieron los siguientes costos:

ZONA URBANO LIMA
**Costos Unitarios Estándar de Implementación – Zona Urbano Lima
(Soles)**

N°	Empresa	FISE-14A		
		Costo Unitario por Empadronamiento	Costo Unitario por Agente GLP	Costo Unitario por Reempadronamiento
1	Enel Distribución Perú	21.00	129.21	20.81

**Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona Urbano Lima
(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
1	Enel Distribución Perú	0.07	0.00	0.00	0.00	0.80	0.00	19,988.93

ZONA URBANO PROVINCIAS
**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
20	Enel Distribución Perú	21.00	129.21	20.81

**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
19	Enel Distribución Perú	0.07	0.00	0.00	0.00	0.80	9.20	3,656.51

ZONA RURAL
**Costos Unitarios Estándar de Implementación – Zona Rural
(Soles)**

N°	Empresa	FISE-14A		
		Costo Unitario por Empadronamiento	Costo Unitario por Agente GLP	Costo Unitario por Reempadronamiento
20	Enel Distribución Perú	21.00	129.21	20.81

Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona Rural (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
19	Enel Distribución Perú	0.07	0.00	0.00	0.00	0.80	9.20	731.30

2.2. 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 está complementada con el Informe Legal N° 322-2023-GRT y el Informe Técnico N° 323-2023-GRT.

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

ZONA URBANO LIMA

Costos Unitarios Estándar de Implementación – Zona Urbano Lima (Soles)

N°	Empresa	FISE-14A		
		Costo Unitario por Empadronamiento	Costo Unitario por Agente GLP	Costo Unitario por Reempadronamiento
1	Enel Distribución Perú	11.11	80.82	10.38

Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona Urbano Lima (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
1	Enel Distribución Perú	0.07	0.00	0.00	0.00	0.80	1.94	19,988.93

ZONA URBANO PROVINCIAS

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
17	Enel Distribución Perú	11.11	80.82	10.38

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
18	Enel Distribución Perú	0.07	0.00	0.00	0.00	0.80	1.94	3,656.51

ZONA RURAL

Costos Unitarios Estándar de Implementación – Zona Rural (Soles)

N°	Empresa	FISE-14 ^a		
		Costo Unitario por Empadronamiento	Costo Unitario por Agente GLP	Costo Unitario por Reempadronamiento
19	Enel Distribución Perú	12.54	80.82	11.02

Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona 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
17	Enel Distribución Perú	0.07	0.00	0.00	0.00	0.80	1.94	731.30

- 2.3. 23 de mayo de 2023:** ENEL interpone recurso de reconsideración contra la Resolución 019, a fin de que se reconozcan sus costos reales correspondientes al costo unitario por empadronamiento, costo unitario por agente GLP, costo unitario por reempadronamiento, costo unitario por impresión de vales, costo unitario por canje de vales digitales, costo unitario por atención y costo total por gestión administrativa.
- 2.4. 15 de junio de 2023:** Mediante Resolución N° 037-2023-OS/GRT (en adelante, la Resolución 037) se declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por ENEL contra la Resolución 019.

La motivación de esta resolución fue complementada con el Informe Legal N° 460- 2023-GRT y el Informe Técnico N° 453-2023-GRT.

En atención a lo resuelto, se modificó el cuadro denominado “Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona Urbano Lima (Soles)” ítem 1 del numeral 1; cuadro denominado “Costos Unitarios Estándar de Operación - Zona Urbano Provincia (Soles)” ítem 18 del numeral 2; y cuadro denominado “Costos Unitarios Estándar de Operación - Zona Rural (Soles)” ítem 17 del numeral 3; del Anexo I de la Resolución 019, según el cuadro adjunto:

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

N°	Empresa	Costo Unitario por Atención	Costo Total por Gestión Administrativa
1	Enel Distribución Perú	3.69	21,524.57

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

N°	Empresa	Costo Unitario por Atención	Costo Total por Gestión Administrativa
18	Enel Distribución Perú	3.69	3,937.42

**Costos Unitarios Estándar de Operación – Zona Rural
(Soles)**

N°	Empresa	Costo Unitario por Atención	Costo Total por Gestión Administrativa
17	Enel Distribución Perú	3.69	787.48

2.5. 7 de julio de 2023: ENEL interpone un recurso de apelación contra la Resolución 037.

III. ANÁLISIS

Sobre el recurso administrativo

3.1. En su recurso administrativo, ENEL solicita como pretensión que se le reconozcan los siguientes costos unitarios:

- Empadronamiento: S/.20,92 para cada una de las zonas (Rural, Urbano Provincia y Urbano Lima).
- Reempadronamiento: S/ 20,83 para cada una de las zonas (Rural, Urbano Provincia y Urbano Lima).
- Atención de solicitudes, consultas y reclamos: S/ 9,20 para cada una de las zonas (Rural, Urbano Provincia y Urbano Lima).

3.2. Su petitorio se fundamenta en los siguientes argumentos:

- Pese a que Osinerghmin afirma que los costos a reconocer deben garantizar que la operatividad del programa no se vea afectada en ninguna de las empresas, dicha afirmación no resulta coherente, toda vez que, al no aprobar costes reales, se estaría afectando el desarrollo del programa FISE en ENEL;
- La información proporcionada consta en los contratos suscritos; sin embargo, Osinerghmin no sustenta el motivo por el cual no se toma en consideración los medios de prueba aportados, incumpliendo el numeral 15.3 de 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" aprobada por Resolución N° 187-2014 OS-CD (en adelante, el Procedimiento Costos FISE).

- Luego de la presentación de comentarios y sugerencias, Osinergmin efectuó un análisis comparativo en concordancia con el Procedimiento Costos FISE, determinando los costos a reconocer con relación al empadronamiento y reempadronamiento; sin embargo, dicho análisis comparativo no obra en los considerandos de la resolución impugnada, ni en los informes técnicos, generando una grave situación de indefensión, dado que no es posible cuestionar la metodología utilizada, ni defenderse de la imposición de valores que no se encuentran debidamente sustentados.
- Si bien Osinergmin sostiene haber considerado el proceso de otra empresa eléctrica como el más eficiente para establecer los costes, ello no ha sido sustentado ni expuesto en el informe técnico.
- Respecto del costo relacionado a la atención de solicitudes, consultas y reclamos, ENEL refiere que los costos asociados al usuario se denominan Cargos Fijos y cubren los costos eficientes para el desarrollo de las actividades de lectura del medidor, procesamiento de la lectura y emisión, reparto y cobranza de la factura o recibo, además que la verificación y validación del cargo fijo busca reflejar un parámetro que identifica características similares de actividades inmersas en el cargo fijo con respecto a la administración y operación de vales FISE. Esta actividad para la atención de los beneficiarios FISE no es parte del cargo fijo.
- La actividad de Atención de consultas, solicitudes y reclamos es independiente según se define en el artículo 10 del Procedimientos Costos FISE y en tal sentido no resulta comparable con el cargo fijo.

4. ANÁLISIS

Sobre la admisibilidad y procedencia del recurso administrativo

- 4.1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 218.2 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), el plazo para interponer el recurso de apelación es quince (15) días hábiles perentorios.
- 4.2. 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.

- 4.3. 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.
- 4.4. 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”.

- 4.5.** 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.
- 4.6.** 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.
- 4.7.** 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”, 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.
- 4.8.** 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.
- 4.9.** 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.
- 4.10.** 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 Osinergmin 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.
- 4.11.** De manera previa a poder analizar el recurso de apelación de ENEL es oportuno hacer notar que si bien en su recurso de reconsideración contra la Resolución 009, la citada

empresa impugnó el costo unitario por empadronamiento, costo unitario por agente GLP, costo unitario por reempadronamiento, costo unitario por impresión de vales, costo unitario por canje de vales digitales, costo unitario por atención y costo total por gestión administrativa, en el recurso materia de análisis, ENEL solamente está cuestionando los costos unitarios de empadronamiento, reempadronamiento y por atención al usuario, por lo que los demás extremos de su recurso de reconsideración han quedado consentidos.

- 4.12.** Respecto al **Costo Unitario por Empadronamiento** y al **Costo Unitario por Reempadronamiento**, en la respuesta al comentario recogido en el numeral 7.1 del Anexo 1 del Informe Técnico N° 323-2023-GRT, la Gerencia de Regulación de Tarifas (GRT) afirma haber procedido a efectuar una reevaluación de los costos inicialmente propuestos (en la Resolución 009) a fin de determinar un nuevo costo eficiente, obtenido a partir de costo promedio por cada grupo de empresas, sin considerar los costos atípicos. Por otro lado, en el Informe Técnico N° 460-2023-GRT, la GRT refiere haber realizado un análisis comparativo a efectos de considerar costos eficientes respecto de estos rubros.
- 4.13.** Si bien a partir de la lectura de los informes técnicos indicados en el párrafo anterior es posible inferir que el análisis comparativo a que hace referencia GRT es entre el costo propuesto por la empresa y el costo promedio por grupo de empresas, no se identifica cuáles son las empresas o costos, sobre los cuáles se ha obtenido este costo promedio.
- 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 debe sustentarse de forma apropiada, describiendo los criterios, aspectos, componentes y demás variables que influyen en la determinación del costo aprobado, así como los fundamentos por los cuales se desestiman los argumentos y documentos proporcionados por el administrado.
- 4.17.** Por las razones expuestas, en opinión de esta gerencia corresponde declarar la nulidad de la Resolución 037 en el extremo referido al Costo Unitario por Empadronamiento y

Costo Unitario por Reempadronamiento 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 Enel, esta Gerencia recomienda que se reponga el procedimiento al estado en que la Gerencia de Regulación de Tarifas evalúe nuevamente y emita resolución debidamente motivada, teniendo en cuenta los fundamentos desarrollados en la presente resolución.
- 4.19.** Respecto al Costo Unitario por Atención, de conformidad con el numeral 16.2 del Procedimiento Costos FISE, los costos estándares unitarios a aprobarse no pueden exceder los cargos fijos previstos en el Valor Agregado de Distribución (VAD). En efecto, este numeral señala que la sumatoria de los costos estándares unitarios de administración y operación de vales FISE obtenidos, no deben ser mayores al cargo fijo para usuarios BT5B del Sector de Distribución Típico 4.
- 4.20.** Sin embargo, ENEL pretende que, en su particular caso, se inaplique dicha disposición a efecto de que se le reconozca el costo propuesto.
- 4.21.** El numeral 5.3 del artículo 5 de la LPAG, proscribire la emisión de actos administrativos que contravengan disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; así como normas administrativas de carácter general.
- 4.22.** Esta prohibición es una manifestación concreta del principio de legalidad administrativa, y supone que, luego de dictada una disposición normativa de carácter general, puedan emitirse actos administrativos que se eximan de la vinculación de esa norma y decidan algo distinto.
- 4.23.** Siendo así, en la Resolución 019, en el caso del Costo Unitario por Atención ha tomado como referencia el valor del Cargo Fijo aprobado en el VAD 2022-2026, aprobado con Resolución Osinerghmin N° 189-2022-OS/CD, para la empresa ENEL; por lo que ha sido motivado en una norma reglamentaria vigente.
- 4.24.** En este sentido, en opinión de esta gerencia corresponde declarar infundado este extremo de la apelación formulada por ENEL, y confirmar la Resolución 037 en este extremo.

5. CONCLUSIONES

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

- 1) El extremo referido al “Costo Unitario por Empadronamiento” y “Costo Unitario por Reempadronamiento” de la Resolución N° 019-2023-OS/GRT, complementada por los Informes Nos. 322-2023-GRT y 323-2023-GRT correspondiente a la empresa ENEL DISTRIBUCIÓN PERU S.A.A. adolece de falta de motivación.

Correspondería declarar la nulidad de la Resolución 019 en estos extremos 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.

- 2) El numeral 16.2 del Procedimiento Costos FISE dispone que los costos estándares unitarios a aprobarse no pueden exceder los cargos fijos recogidos en el VAD para los usuarios BT5B del Sector de Distribución Típico 4. En cumplimiento de dicha disposición, el Costo Unitario por Atención a reconocer a la empresa ENEL DISTRIBUCIÓN PERU S.A.A. se determinó considerando como referencia el valor del Cargo Fijo aprobado en el VAD 2022-2026, aprobado con Resolución N° 189-2022-OS/CD, para dicha empresa.

Correspondería desestimar este extremo del recurso de apelación de la empresa ENEL DISTRIBUCIÓN PERU S.A.A. y confirmar la Resolución 037 en lo que se refiere al Costo Unitario por Atención.

Atentamente,

«jluna»

José Luis Luna Campodonico
Gerente de Asesoría Jurídica (e)