FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por VITON ZORRILLA Elizabeth Rosario FAU 20168999926 soft
Cargo: Subsecretaria I De La Subsecretaría De Simplificación Y
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20.07.2026 14:54:40 -05:00

Lima, 20 de Julio del 2026

INFORME N° D000086-2026-PCM-SSSAR

A : **JUAN CARLOS PASCO HERRERA**
SECRETARIO DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

De : **ELIZABETH ROSARIO VITON ZORRILLA**
SUBSECRETARIA I DE LA SUBSECRETARÍA DE SIMPLIFICACIÓN Y ANÁLISIS REGULATORIO
SUBSECRETARÍA DE SIMPLIFICACIÓN Y ANALISIS REGULATORIO

Asunto : Consulta respecto a la exigibilidad de requisitos no incorporados en el TUPA, efectuada por la Gerencia General de OSINERGMIN

Referencias : **a)** Oficio Nº 186-2026-OS-GG (Registro Nº 20260065434)
b) Informe GAJ-83-2026
c) Oficio Nº 365-2026-JUS/DGDNCR
d) Informe Nº 120-2026-JUS-DGDNCR-DDJCR

Fecha Elaboración: Lima, 20 de julio de 2026

Mediante el presente informe se emite opinión técnico – legal con la finalidad de brindar atención a la consulta efectuada mediante los documentos de la referencia a) y b).

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante el documento de la referencia a), el Gerente General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **OSINERGMIN**) solicita la emisión de opinión respecto a los alcances del segundo párrafo del inciso 1) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), y su concordancia con el inciso 1) del numeral 49.2, el numeral 36.4 del artículo 36 y el inciso a) del numeral 38.8 del artículo 38 de la LPAG, en lo relacionado a la exigibilidad de requisitos no incorporados al Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), en procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo negativo. El detalle de la consulta se desarrolla en base a los argumentos expuestos en el documento de la referencia b), el cual contiene la opinión de la Gerencia de Asesoría Jurídica (en adelante, **GAJ**) de OSINERGMIN en relación a la posición de la División de Supervisión Regional (en adelante, **DSR**).

1.2. Cabe precisar que en un primer momento la recomendación de la GAJ llevó a efectuar la consulta a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, **DGDNCR – MINJUSDH**). No obstante, este órgano mediante los documentos de la referencia c) y d) comunica que no resulta competente para emitir opinión respecto de la solicitud presentada por la Gerencia General de OSINERGMIN, al enmarcarse en la competencia de esta Secretaría, como entidad rectora y máxima autoridad técnico normativa

FIRMA DIGITAL PCM PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
Firmado digitalmente por HERRERA BUITRON Luis Alberto FAU 20168999926 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 20.07.2026 12:49:28 -05:00

del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, conforme lo prevé el artículo 48º del Texto Único Ordenado (en adelante, **TUO**) de la Ley Nº 27444.

1.3. El informe plantea las 2 posiciones que justifican la formulación de la consulta por el que la DSR de OSINERGMIN, sobre la base de lo expuesto en los artículos 36, 37 y 38 y el numeral 49.2 del artículo 49 del TUO de la Ley Nº 27444, sostiene que, en el marco de los principios de Predictibilidad y Confianza Legítima, se suspende la facultad de exigir al administrado requisitos que no han sido incorporados en el TUPA, regla aplicable para procedimientos calificados con aprobación automática, evaluación previa sujeta a Silencio Administrativo Positivo o Negativo, aun cuando estos hayan sido aprobados mediante norma posterior, por cuanto el numeral 36.4 y el inciso a) del numeral 38.8 proscriben la exigencia de requisitos no incorporados en dicho instrumento de gestión, bajo responsabilidad administrativa del funcionario que actúe en contrario. Asimismo, entiende que el inciso 1) del numeral 49.2 establece una suspensión general de las facultades de la entidad para exigir requisitos mientras no se produzca la actualización correspondiente del TUPA.

1.4. Por su parte, la GAJ de esa entidad considera que la incorporación del segundo párrafo del inciso 1) del numeral 49.1 del artículo 49 de la Ley Nº 27444, efectuada por el Decreto Legislativo N.º 1452, introdujo un régimen especial para los procedimientos sujetos a Silencio Administrativo Negativo, al disponer expresamente que estos continúan rigiéndose por la norma que los crea o modifica. En tal sentido, sostiene que los requisitos aprobados normativamente resultan exigibles desde la entrada en vigencia de la norma correspondiente, aun cuando no hayan sido incorporados en el TUPA. Bajo esta interpretación, las reglas contenidas en el inciso 1) del numeral 49.2, el numeral 36.4 del artículo 36 y el inciso a) del numeral 38.8 del artículo 38 deben entenderse aplicables únicamente a los procedimientos de aprobación automática o sujetos a silencio administrativo positivo, quedando exceptuados los procedimientos sujetos a silencio administrativo negativo debido a la especial protección del interés público que caracteriza a esta categoría procedimental.

II. MARCO LEGAL

2.1. Ley Nº 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
2.2. Decreto Legislativo Nº 1452, Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
2.3. Decreto Supremo Nº 006-2026-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
2.4. Decreto Supremo Nº 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.
2.5. Resolución de Secretaría de Gestión Pública Nº 005-2018-PCM-SGP, Lineamientos para la elaboración y aprobación del TUPA.

III. COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA

3.1. De conformidad con lo previsto en el numeral 2 del párrafo 48.2 del artículo 48º del TUO de la Ley N° 27444, la PCM emite opinión vinculante sobre el alcance e interpretación de las normas de simplificación administrativa, incluyendo la citada Ley. Es decir, reconoce como competencia exclusiva de nuestra entidad la emisión de informes conteniendo opinión técnica especializada en el marco de las materias que comprende el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (en adelante, **SAMGP**).

3.2. En virtud a lo dispuesto por el literal f) del artículo 74º del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (en adelante, **TI - ROF**) de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, **PCM**), aprobado mediante Resolución Ministerial N° 239-2026-PCM, prevé que corresponde a la Secretaría de Gestión Pública (en adelante, **SGP**) emitir opinión técnico previa, especializada y vinculante, cuando corresponda, en las materias de su competencia, conforme a la normativa vigente.

3.3. La Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio (en adelante, **SSSAR**), es la unidad orgánica de línea encargada de diseñar, proponer, implementar y evaluar las políticas, normas, instrumentos y estrategias en materias de simplificación administrativa y calidad regulatoria; por lo que, en el marco de sus competencias y entre otras funciones, puede elaborar informes y proyectos de opinión en materias vinculadas con sus funciones.

3.4. De conformidad con el citado marco legal, el inciso l) del artículo 79º del TI - ROF prevé que corresponde a la SSSAR elaborar informes y proyectos de opinión en materias vinculadas con el ámbito del Sistema de Modernización de la Gestión Pública.

IV. ANÁLISIS

4.1. <u>Alcance de la definición de acto administrativo y de procedimiento administrativo a iniciativa de parte, de conformidad con el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General</u>

4.1.1. De acuerdo al artículo 1º del TUO de la Ley Nº 27444, se define al acto administrativo como:

> *"**Artículo 1. - Concepto de acto administrativo***
> *1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. (…)"*

4.1.2. Dentro de los requisitos de validez de los actos administrativos contenidos en el artículo 3º del TUO de la Ley Nº 27444 se tienen a la competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular. Sobre este último, cabe señalar que antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación. Cabe indicar que la falta de procedimiento, determina la invalidez del acto emitido en armonía con el Principio de Debido Procedimiento. La forma del acto no es un elemento de validez sino la manera de exteriorización misma del contenido del acto, y de su motivación, para que sea reconocible e identificable. Como tal es la fase última de la constitución del acto administrativo.

4.1.3. Entonces, el TUO de la Ley Nº 27444 reconoce la existencia, entre todo el conjunto de procedimientos cuya regulación forma parte del ordenamiento jurídico, del procedimiento administrativo a iniciativa de parte, contenido en el Capítulo I del Título II de la Ley Nº 27444 es definido por el artículo 29º de esta norma de la siguiente forma:

> ***"Artículo 29.- Definición de procedimiento administrativo***
> *Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados."*

4.1.4. Este tipo de procedimientos son los que se encuentran sujetos a aprobación automática o evaluación previa, los cuales corresponde ser incluidos en los TUPA de las entidades públicas. En cuanto a los procedimientos de oficio y aquellos otros procedimientos tramitados por la Administración, GUZMÁN NAPURÍ[1] señala lo siguiente:

> *"(…)*
> *Ahora bien, la Ley no establece una clasificación de los denominados procedimientos de oficio —iniciados sin participación directa del administrado—, ni establece esquemas de silencio administrativo para ello, no existiendo mecanismos de protección al administrado ante la inmovilidad de la Administración más allá de la denominada caducidad, de aplicación muy puntual en el procedimiento administrativo peruano. Nos referiremos a lo señalado más adelante.*
>
> ***1.3. Procedimientos tramitados por la Administración que no son procedimientos administrativos***
> *Ahora bien, es evidente que no todo procedimiento tramitado al interior de una entidad pública es un procedimiento administrativo. Ello porque no todo procedimiento —entendido como una sucesión de actuaciones administrativas dirigidas a la obtención de un resultado específico— tiene por finalidad generar un acto administrativo. De hecho, existen múltiples procedimientos que tienen por finalidad generar actos de administración interna o actuaciones de naturaleza contractual. Denominar procedimiento administrativo a un procedimiento meramente institucional constituye una evidente contradicción."*

4.2. Reglas para la incorporación de procedimientos administrativos en el TUPA

4.2.1. Mediante el Decreto Legislativo N° 1452 se dispuso la modificación de diversos artículos de la Ley N° 27444 con el objeto de perfeccionar disposiciones que contribuyan con la simplificación de diversos trámites en concordancia con el marco jurídico que regula la mejora de la calidad regulatoria.

4.2.2. De conformidad con la Exposición de Motivos de la citada norma, la modificación reafirmó la regla que todo procedimiento administrativo y sus requisitos deben establecerse en una disposición sustantiva establecida mediante alguno de los instrumentos normativos dispuestos por el numeral 36.1 de la Ley Nº 27444 (párrafo 40.1 del artículo 40º del TUO de la Ley N° 27444); ello a fin de evitar que las entidades de la administración pública aprueben listados de procedimientos y requisitos que no obedezcan al objeto de la regulación, generando cargas administrativas irracionales, y desproporcionadas.

4.2.3. Es oportuno recordar que el Capítulo I del Título II del TUO de la Ley N° 27444 contiene una serie de reglas que las entidades públicas deben seguir durante el proceso de aprobación o incorporación de procedimientos en el TUPA: la primera, su establecimiento (entiéndase, la creación), para lo cual debe seguirse lo dispuesto por el párrafo 40.1 del artículo 40º del TUO de la Ley N° 27444, al disponer que los procedimientos administrativos y requisitos deben establecerse en una disposición sustantiva aprobada mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, tratándose de entidades del Poder Ejecutivo, en cumplimiento del Principio de Legalidad.

4.2.4. Por otra parte, el párrafo 44.1 del artículo 44º del TUO de la pre citada norma prevé que el TUPA – debiendo entenderse comprendidos los procedimientos a ser incorporados a un documento

[1] GUZMÁN NAPURÍ Christian "Manual del Procedimiento Administrativo General", 2013 (Lima: Pacífico Editores S.A.C., p. 372 373)

de gestión vigente, en concordancia con el numeral 5.2 de los Lineamientos para la elaboración y aprobación del TUPA[2] -, es aprobado por Decreto Supremo del sector correspondiente.

4.2.5. Ahora bien, en aras de mejorar la predictibilidad del proceso de actualización del TUPA que deben desarrollar las entidades públicas, el párrafo 44.7 del TUO de la Ley N° 27444 establece que en los casos que por ley, decreto legislativo y demás normas de alcance general –entiéndase comprendidos a los decretos supremos – se establezcan o se modifiquen los requisitos, plazo o silencio administrativo aplicables a los procedimientos administrativos, las entidades públicas están obligadas a realizar las modificaciones correspondientes en sus respectivos TUPA en un plazo máximo de 60 días hábiles, contados a partir de la entrada en vigencia de la norma que establece o modifica los requisitos, plazo o silencio administrativo.

4.2.6. Una vez vencido el plazo antes indicado, si la entidad no cumpliera con actualizar su TUPA incorporando o modificando el respectivo procedimiento, no puede dejar de emitir el pronunciamiento o prestar el servicio, encontrándose la entidad comprendida bajo el régimen de entidades sin TUPA vigente prevista en el artículo 49º del TUO.

4.3. Respecto de la interpretación del artículo 49º del TUO de la Ley Nº 27444

4.3.1. En cuanto al supuesto que una entidad que no cuenta con TUPA aprobado conforme a ley o que no tiene registrado un trámite en su TUPA, sujeto a aprobación automática o a silencio administrativo positivo, el artículo 49º del TUO de la Ley Nº 27444 establece que de no contar con TUPA o no estar regulado un determinado trámite en el TUPA, no es necesario realizarlo y puede ejercerse el derecho libremente con respaldo legal de la ley.

4.3.2. Conforme puede apreciarse, la norma no establece la exigencia de alguna formalidad que sujete el inicio de actividades a que el administrado realice alguna gestión ante la entidad respectiva, encontrándose facultado a emplear los mecanismos reconocidos por el marco legal para el ejercicio de su derecho.

4.3.3. Antes de la modificación, el artículo 49º regulaba las consecuencias derivadas de la falta de aprobación o actualización del TUPA, pero no diferenciaba expresamente entre procedimientos sujetos a silencio administrativo positivo (SAP) y aquellos sujetos a silencio administrativo negativo (SAN). Con el Decreto Legislativo N.º 1452 se introdujo la siguiente regla:

> ***"Los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo negativo siguen el régimen previsto en la norma de creación o modificación del respectivo procedimiento administrativo".*** (Énfasis propio)

¿Qué problema buscó resolver la emisión del Decreto Legislativo Nº 1452?

4.3.4. La exposición de motivos citada por la propia GAJ señala que la finalidad fue evitar que, por la falta de actualización del TUPA, los procedimientos sujetos a SAN quedaran materialmente paralizados o se generara incertidumbre respecto de su tramitación. El legislador precisó que, aun cuando el procedimiento no se encontrara incorporado o actualizado en el TUPA, la entidad debía continuar tramitándolo aplicando la norma que lo creó o modificó. Es decir, la modificación estuvo orientada a evitar un vacío regulatorio en procedimientos vinculados a bienes jurídicos especialmente sensibles, tales como salud, medio ambiente, recursos naturales, seguridad pública o actividades económicas sujetas a control administrativo.

[2] Lineamientos aprobados mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 005-2018-PCM-SGP

4.3.5. Ahora bien, debemos precisar que esta modificación no creó una excepción absoluta respecto al cumplimiento de las reglas para la aprobación del TUPA, pues una interpretación sistemática del TUO de la Ley Nº 27444 no permite concluir que el Decreto Legislativo N.º 1452 modificó tácitamente los párrafos 36.4, 38.7, 38.8 y 49.2. de la citada norma. Ello porque el propio régimen de simplificación administrativa sigue descansando sobre tres reglas que permanecieron inalteradas:

i. Los procedimientos y requisitos deben estar respaldados por una norma sustantiva.
ii. Deben incorporarse posteriormente al TUPA.
iii. La entidad tiene la obligación de actualizar dicho instrumento dentro de los 60 días hábiles siguientes a la modificación normativa.

4.3.6. En cuanto al efecto jurídico que introdujo la modificación legal, esta constituye una regla especial de continuidad procedimental, lo cual implica que los requisitos resultan exigibles aun cuando no figuren en el TUPA, siempre que así hayan sido establecidos por una norma sustantiva, de conformidad con el párrafo 36.1 del artículo 36º del TUO de la Ley Nº 27444. Por ello, la interpretación más acorde y concordante con el ordenamiento jurídico en materia de simplificación administrativa es la siguiente:

i. La norma sustantiva conserva vigencia y eficacia.
ii. El procedimiento continúa siendo tramitado.
iii. Los requisitos establecidos por dicha norma pueden ser evaluados por la entidad.
iv. Pero la entidad sigue obligada a actualizar el TUPA y puede incurrir en responsabilidad por no hacerlo oportunamente.

4.3.7. Por lo tanto, la modificación introducida por el Decreto Legislativo N.º 1452 debe entenderse como una regla especial de continuidad y aplicación de la norma sustantiva en los procedimientos sujetos a SAN, destinada a evitar que la falta de actualización del TUPA paralice procedimientos vinculados a la tutela del interés público. No obstante, dicha modificación no elimina ni relativiza la obligación de actualizar el TUPA, ni excluye la responsabilidad derivada de su incumplimiento.

4.3.8. En consecuencia, resulta posible afirmar que los procedimientos sujetos al SAN rigen su tramitación por la norma que los crea o modifica y pueden ser tramitados conforme a ella aun cuando la entidad no cumpliera con la actualización del TUPA dentro del plazo de 60 días hábiles, lo cual no obsta que la entidad mantiene intacto su deber de adecuación, publicidad y sistematización de los requisitos en dicho instrumento de gestión, bajo responsabilidad.

V. CONCLUSIONES

5.1. En el ámbito del Poder Ejecutivo, la creación de procedimientos administrativos a iniciativa de parte que deben formar parte del TUPA requiere cumplir con los requisitos previstos por el artículo 36º del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, entre ellos, su establecimiento mediante una norma de carácter general.

5.2. La incorporación del segundo párrafo del numeral 1 del párrafo 49.1 del artículo 49 del TUO de la Ley N.º 27444, efectuada mediante el Decreto Legislativo N.º 1452, introdujo un régimen especial para los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo negativo, disponiendo que éstos continúan rigiéndose por la norma que los crea o modifica aun cuando la entidad no hubiera culminado la correspondiente actualización de su TUPA.

5.3. La obligación prevista en los párrafos 38.7 del artículo 38º, y 49.2 del artículo 49º del TUO de la Ley N.º 27444 de actualizar oportunamente el TUPA mantiene plena vigencia para las entidades públicas, por lo que la existencia del régimen especial aplicable a los procedimientos sujetos a silencio administrativo negativo no las exime del deber de incorporar en dicho instrumento los requisitos, plazos y demás condiciones previstas en la normativa sustantiva.

5.4. La interpretación sistemática de los artículos 36º, 38º y 49º del TUO de la Ley N.º 27444 permite concluir que la falta de actualización del TUPA no paraliza ni deja sin efecto los procedimientos sujetos a silencio administrativo negativo regulados por norma vigente; sin perjuicio de ello, la entidad conserva la responsabilidad de garantizar la publicidad, predictibilidad y transparencia de los requisitos aplicables mediante la actualización oportuna de dicho instrumento de gestión.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda remitir el presente informe a la Gerencia General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, para su conocimiento y fines pertinentes.

Es cuanto informo a usted.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

ELIZABETH ROSARIO VITON ZORRILLA
SUBSECRETARIA I DE LA SUBSECRETARÍA DE SIMPLIFICACIÓN Y ANÁLISIS REGULATORIO
SUBSECRETARÍA DE SIMPLIFICACIÓN Y ANALISIS REGULATORIO