



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público



Firmado por: MEJIA
CORNEJO Juan
Carlos FAU
20420248645 hard
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/03/2025
16:42:26 -0500

RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

Lima, 25 de marzo de 2025

N° 00051-2025-GG-OSITRAN

VISTOS:

El recurso de apelación presentado por Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00016-2025-GSF-OSITRAN; y, el Informe N° 00061-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 24 de marzo de 2025, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00016-2025-GSF-OSITRAN, sustentada en el Informe N° 00015-2025-JFI-GSF-OSITRAN, se impuso a título de sanción, a la Entidad Prestadora Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A. (en adelante, ENAPU o el Concesionario) una multa ascendente a 25 UIT, por la comisión de la infracción prevista en el artículo 65 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del OSITRAN, al no haber entregado al Ositrán la información o documentación en el plazo requerido mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN (no atendió el requerimiento de información), incumpliendo las disposiciones previstas en los artículos 13 literal c) del Reglamento General de Supervisión, 27 del Reglamento General del Ositrán y 243 numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General;

Que, a través del Escrito N° 03, de fecha 13 de febrero de 2025, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00016-2025-GSF-OSITRAN;

Que, por medio del Memorando N° 00092-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 14 febrero de 2025, la Jefatura de Fiscalización de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización remitió a la Gerencia General, con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica, el recurso mencionado en el párrafo anterior y el expediente correspondiente;

Que, mediante el Oficio N° 00070-GG-OSITRAN, notificado el 20 de febrero de 2025, la Gerencia General comunicó al Concesionario el admisorio del recurso de apelación, conforme a la evaluación realizada por la Gerencia de Asesoría Jurídica a través del Memorando N° 00105-2025-GAJ-OSITRAN;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica mediante el Informe N° 00061-2025-GAJ-OSITRAN, recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

“IV. CONCLUSIONES

69. *Al revisar el marco normativo establecido en los artículos 255, inciso 3, y 254, inciso 254.1, numeral 3, del TUO de la LPAG, se establece que la imputación de cargos debe contener los hechos atribuidos, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga dicha competencia. En este sentido, el Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN cumple con todos estos requisitos, puntualizando que dicho artículo no establece, como requisito, que la imputación de cargos deba contener una evaluación de la culpabilidad, es decir, si la infracción fue cometida con dolo o culpa, debido a que dicho análisis de culpabilidad no es exigible en la imputación de cargos, sino que corresponde realizarlo para sustentar la existencia de responsabilidad administrativa sancionadora.*

Visado por: SHEPUT STUCCHI
Humberto Luis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/03/2025 16:38:49 -0500

Visado por: CHOCANO PORTILLO Javier
Eugenio Manuel Jose FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/03/2025 10:24:10 -0500



70. La determinación de culpabilidad, es decir, la imputación de la conducta al administrado por culpa o dolo no constituye un requisito para la imputación de cargos, debido a que el análisis de culpabilidad en un procedimiento administrativo sancionador no debe realizarse en la etapa inicial de la imputación de cargos, sino en una fase posterior, cuando se sustente la responsabilidad administrativa. La culpabilidad, entendida como dolo o culpa, es evaluada más adelante, en el momento de la determinación de la sanción, tras el análisis de las pruebas y la valoración de la conducta del administrado. Por lo tanto, el argumento de ENAPU no se ajusta al marco normativo vigente, ya que la evaluación de la culpabilidad no es exigible en la etapa de la imputación de cargos, sino en el contexto de la declaración de responsabilidad y la imposición de la sanción correspondiente.
71. Conforme lo señalado en el Informe Final, se evidencia una clara negligencia de ENAPU en el cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias. A pesar de haber sido debidamente notificada del requerimiento de información por parte del Regulador, y de contar con la capacidad técnica y administrativa para atenderlo, no adoptó las medidas necesarias para dar respuesta a dicho requerimiento, ni en el plazo inicial ni tras la reiteración del mismo. Esta omisión reiterada pone de manifiesto la falta de diligencia y responsabilidad de la entidad, lo que no solo impide el ejercicio adecuado de las funciones del Ositrán, sino que también refleja un incumplimiento culpable de las normativas que rigen su actuar. Por lo tanto, se concluye que la conducta de ENAPU es culpable y constituye una falta de cumplimiento de sus obligaciones.
72. Respecto a la afirmación de ENAPU sobre la supuesta vulneración de su derecho de defensa debido a una imputación incompleta, es fundamental señalar que la imputación de cargos efectuada por Ositrán cumple con todos los requisitos establecidos por la ley. En ese sentido, la imputación realizada a través del Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN ha proporcionado a ENAPU la información necesaria para que pueda ejercer su derecho de defensa. Por lo tanto, el argumento de ENAPU de que su derecho de defensa ha sido vulnerado carece de fundamento y debe ser desestimado.
73. La potestad sancionadora del Ositrán está claramente respaldada por la legislación vigente, específicamente por el artículo 6 de la Ley N° 26971, Ley del Ositrán, y el artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores, que otorgan expresamente a Ositrán la facultad de sancionar el incumplimiento de las obligaciones legales y contractuales. Además, el artículo 7 inciso k) de la Ley N° 26971 y el artículo 9-B de la Ley N° 27332 le confieren la autoridad para aplicar multas administrativas, lo cual refuerza su capacidad de imponer sanciones de acuerdo con la normativa aplicable. Por tanto, la facultad de Ositrán para imponer sanciones, incluida la imposición de multas, se encuentra plenamente justificada y conforme con el marco normativo vigente.
74. La tipificación de infracciones contenida en el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN se encuentra amparada en el marco legal vigente; según el artículo 248, inciso 4, del TUO de la LPAG, se establece que las disposiciones reglamentarias pueden especificar o graduar las sanciones, siempre que estas no constituyan nuevas infracciones no previstas por la ley. En este contexto, la Ley N° 27332 otorga a Ositrán la facultad de tipificar infracciones y aprobar su propia escala de sanciones, dentro de los límites establecidos por la ley. Por lo tanto, los argumentos de ENAPU en el sentido de que dicha reglamentación sería inválida y que se habría vulnerado el principio de legalidad, carecen de fundamento y por ende deben ser desestimados.
75. Los argumentos presentados por ENAPU respecto a que Ositrán estaría asumiendo competencia sobre una causa pendiente ante el Poder Judicial son infundados, debido a que el procedimiento administrativo sancionador en curso no está relacionado con el análisis de fondo de la Resolución N° 0052-2019-GSF-OSITRAN, que fue sometida a revisión judicial, sino que se enfoca exclusivamente en el incumplimiento del requerimiento de información realizado por Ositrán. Este requerimiento no guarda relación con el proceso contencioso en trámite, pues ambos procedimientos abordan cuestiones distintas: el contencioso evalúa la

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros**OSITRÁN**Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

validez de la resolución, mientras que el procedimiento sancionador examina el incumplimiento de la obligación del Concesionario de proporcionar información. Por lo tanto, Ositrán está actuando dentro de sus competencias legales, sin incurrir en una intromisión indebida en un proceso judicial pendiente”.

Que, tal como lo manifiesta la Gerencia de Asesoría Jurídica en el Informe N° 00061-2025-GAJ-OSITRAN, corresponde que el Tribunal en Asuntos Administrativos resuelva el recurso de apelación interpuesto, siendo que, de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones de Ositrán, en tanto no se constituya dicho órgano colegiado, las funciones de éste serán ejercidas por la Gerencia General;

Que, luego de revisar el Informe de vistos, la Gerencia General manifiesta su conformidad con los fundamentos y conclusiones de dicho Informe, razón por la cual lo constituye como parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 6.2 del artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS;

Por lo expuesto, en virtud a las facultades conferidas en el artículo 5 de la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público; el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; el Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y sus modificatorias; y el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN y modificatorias;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la Entidad Prestadora Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N°00016-2025-GSF-OSITRAN y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la indicada resolución, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

Artículo 2.- Notificar la presente Resolución y el Informe N°00061-2025-GAJ-OSITRAN, a la Entidad Prestadora Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A.; asimismo, poner tales documentos en conocimiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en su calidad de Concedente, de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y de la Gerencia de Administración, para los fines correspondientes de acuerdo a ley.

Regístrese y comuníquese.

Firmado por
JUAN CARLOS MEJIA CORNEJO
Gerente General
Gerencia General

Visado por
JAVIER CHOCANO PORTILLO
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
HUMBERTO SHEPUT STUCCHI
Asesor Legal Especializado en Concesiones y App
Gerencia General

NT 2025041598

Informe N° 00061-2025-GAJ-OSITRAN



A : **JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO**
Gerente General

Asunto: Evaluación del recurso de apelación presentado por Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00016-2025-GSF-OSITRAN.

Referencias : a) Memorando N° 00092-2025-JFI-GSF-OSITRAN
b) Expediente 202400067-PAS-JFI-GSF-OSITRAN

Fecha : 24 de marzo de 2025

I. OBJETIVO

1. El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el recurso de apelación interpuesto por Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A. (en adelante, ENAPU o la Entidad Prestadora) contra la Resolución N° 00016-2025-GSF-OSITRAN, emitida por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Ositrán (en adelante, GSF), mediante la cual se le impuso, a título de sanción, una multa ascendente a 25 UIT por haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 65° del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN (en adelante, RIIS), en el marco del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el expediente de la referencia b).

II. ANTECEDENTES

2. Mediante el Informe N°00634-2024-JCA-GSF-OSITRAN, la Jefatura de Contratos Portuarios (en adelante, la JCP), comunica a la Jefatura de Fiscalización (en adelante, JFI) el presunto incumplimiento en el que habría incurrido la Entidad Prestadora respecto a sus obligaciones establecidas en los artículos 13 literal c) del Reglamento General de Supervisión (RGS), el artículo 27 del Reglamento General del Ositrán (REGO) y el artículo 243 numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al no atender el requerimiento de información efectuado por Ositrán mediante el Oficio N°00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN y, en consecuencia, no proporcionar la información solicitada. Por tal razón, la JCP recomendó a la JFI evaluar la instauración de un Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, PAS) contra ENAPU.
3. A través del Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN, la JFI instauró un PAS contra ENAPU, por no atender el requerimiento de información efectuado por el Ositrán mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN. En consecuencia, al no brindar la información solicitada, se le imputa la presunta comisión de la infracción prevista en el artículo 65 del RIIS de Ositrán, solicitándose la presentación de los descargos respectivos.
4. Mediante el Escrito N° 01, de fecha 25 de septiembre de 2024, ENAPU presentó sus descargos contra el Oficio de imputación de cargos N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN.
5. Por medio del Informe N° 00233-2024-JFI-GSF-OSITRAN, de fecha 05 de diciembre de 2024, se emitió el Informe Final de Instrucción (en adelante, IFI), a través del cual se desvirtuó los descargos de ENAPU y se recomendó sancionarlo y aplicarle una multa correspondiente a 25 UIT.
6. A través del Escrito N° 02, de fecha 17 de diciembre de 2024, ENAPU presentó sus descargos contra el IFI N° 00233-2024-JFI-GSF-OSITRAN.

Visado por: ZEGARRA ROMERO
Jose Hector FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 24/03/2025 16:56:44 -0500

Visado por: NEVADO SEBASTIAN
Guillermo Dalvis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 24/03/2025 16:51:00 -0500

7. Mediante el Informe N° 00015-2025-JFI-GSF-OSITRAN se emitió el Informe Final del Procedimiento (en adelante, IFP) de fecha 22 de enero de 2025, a través del cual la JFI determina que ENAPU habría incurrido en la comisión de la infracción prevista en el artículo 65 del RIIS de Ositrán, al no haber entregado al Ositrán la información o documentación en el plazo requerido mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN, incumpliendo las disposiciones previstas en los artículos 13 literal c) del Reglamento General de Supervisión, 27 del Reglamento General del Ositrán y 243 numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, correspondiéndole la aplicación de una multa equivalente a 25 UIT.
8. A través de la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00016-2025-GSF-OSITRAN (en adelante, Resolución Impugnada), sustentada en los Informes N° 00233-2024-JFI-GSF-OSITRAN y N° 00015-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fechas 05 de diciembre de 2024 y 22 de enero de 2025, respectivamente, y notificada mediante Oficio N°00987-2025-GSF-OSITRAN el 27 de enero de 2025, se resolvió lo siguiente:

“SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar que la Empresa Nacional de Puertos S.A. incurrió en la comisión de la infracción prevista en el artículo 65 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del OSITRAN, al no haber entregado al OSITRAN la información o documentación en el plazo requerido mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN (no atendió el requerimiento de información), incumpliendo las disposiciones previstas en los artículos 13 literal c) del Reglamento General de Supervisión, 27 del Reglamento General del OSITRAN y 243 numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 2.- Sancionar a la Empresa Nacional de Puertos S.A. con una Multa equivalente a 25 UIT.

9. Mediante el Escrito N° 03, de fecha 13 de febrero de 2025, ENAPU interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00016-2025-GSF-OSITRAN.
10. Por medio del Memorando N° 00092-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 14 de febrero de 2025, la JFI remitió a la Gerencia General con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica, el recurso de apelación mencionado en el párrafo anterior, según lo dispuesto en el numeral 96.2 del artículo 96 del RIIS.
11. Mediante el Memorando N° 00105-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 18 de febrero de 2025, la Gerencia de Asesoría Jurídica comunicó a la Gerencia General que el recurso de apelación presentado por ENAPU cumple con los requisitos para ser admitido a trámite, por lo que corresponde que la instancia competente para resolver emita y notifique al Concesionario el admisorio del recurso de apelación y el inicio del trámite de recurso de apelación.
12. A través del Oficio N° 00070-2025-GG-OSITRAN, notificado el 20 de febrero de 2025, la Gerencia General pone en conocimiento de ENAPU el admisorio del recurso de apelación, así como el inicio del trámite del referido recurso, en aplicación del artículo 98.1 del RIIS.

III. ANÁLISIS

13. Según lo señalado en el objeto del presente informe, a fin de evaluar el recurso de apelación interpuesto por ENAPU, se abordarán y evaluarán los siguientes puntos:
 - A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad y competencia para resolver el recurso.
 - B. Argumentos del recurso de apelación
 - B.1. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Culpabilidad.

- B.2. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Legalidad.
- B.3. Sobre la posición que sostiene que la Resolución N° 0052-2019-GSF-OSITRAN es inejecutable, ya que su validez debe ser determinada por el Poder Judicial.
- B.4. Sobre posible configuración de un avocamiento indebido a una causa pendiente ante el órgano jurisdiccional.

A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad y competencia para resolver el recurso.

- 14. Al respecto, mediante el Oficio N° 00070-2025-GG-OSITRAN se notificó a ENAPU el inicio del trámite del recurso de apelación, habiéndose evaluado los requisitos de su admisibilidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 124 y 221¹ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).
- 15. De otro lado, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el numeral 98.2 del artículo 98 del RIIS, el Tribunal en Asuntos Administrativos resolverá el recurso de apelación en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación de dicho recurso. Es importante mencionar que, de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del RIIS, en tanto no se constituya el Tribunal en Asuntos Administrativos, las funciones de este serán ejercidas por la Gerencia General.
- 16. En la medida en que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 13 de febrero de 2025, el plazo para resolver el recurso de apelación presentado por el Concesionario vencerá el 27 de marzo de 2025.

B. Argumentos del recurso de apelación

B.1. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Culpabilidad.

Argumentos del Concesionario

- 17. En este punto, ENAPU ha señalado que el artículo 248, inciso 10 del TUO de la LPAG establece la culpabilidad como uno de los principios que rigen la potestad sancionadora, indicando que la responsabilidad administrativa es subjetiva. Esto implica, según Víctor Baca, que la aplicación de una sanción está sujeta a ciertos criterios, como la personalidad de las penas, la responsabilidad por el hecho, el dolo o culpa, y la atribuibilidad o culpabilidad en sentido estricto. No obstante, ENAPU sostiene que la imputación de cargos incumple el principio de culpabilidad, ya que no se ha analizado si la empresa ha incurrido en dolo o culpa, ni se ha determinado si ha incurrido en culpabilidad en sentido estricto. Es decir, no se ha evaluado si, atendiendo a las circunstancias del caso, se podía exigir que la empresa actuara conforme a lo que el regulador considera adecuado al ordenamiento jurídico, por lo

¹ **“Artículo 124.- Requisitos de los escritos**

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.

2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.

3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.

4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.

5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.

6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.

7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.”

“Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124”

cual, sostiene que el procedimiento sancionador está viciado de nulidad y debe ser anulado y dejado sin efecto.

18. En este contexto, ENAPU indica que el IFI sostiene que la evaluación del principio de culpabilidad debería realizarse al emitir la resolución final. Sin embargo, alega que este criterio es incorrecto, ya que en las páginas 10 y 11 de dicho informe ya se atribuye negligencia a la empresa. Por lo tanto, considera que Ositrán está vulnerando el derecho fundamental a la defensa, ya que la imputación de negligencia, que implica culpa, debió haberse realizado al inicio del procedimiento, al notificar la imputación de cargos, lo cual le habría permitido presentar argumentos y pruebas de descargo desde el principio. No obstante, afirma que Ositrán no especificó si la imputación era por dolo o culpa, lo que causó indefensión, ya que no sabía qué imputaciones debía refutar.
19. Asimismo, señala que, en la resolución apelada se afirma que no es posible alegar dolo o culpa en la imputación de cargos, ya que este análisis solo se realiza al momento de emitir la resolución de primera instancia. Sin embargo, ENAPU discrepa de esta afirmación, ya que sostiene que el dolo o la culpa deben formar parte de la conducta infractora imputada. Además, indica que la resolución apelada sostiene que el dolo o la culpa no forman parte de la imputación de cargos, lo cual considera erróneo, dado que, según lo establecido por el artículo 254.1° del TUO de la LPAG, el accionar doloso o culposo debe ser parte de los hechos imputados a título de cargo. En consecuencia, concluye que al no mencionarse ninguna referencia al posible accionar doloso o culposo de la empresa en la imputación de cargos, se vulnera el derecho de defensa, generando indefensión, ya que no se sabía si se debía refutar una conducta dolosa o culposa.

Análisis de los argumentos del Concesionario

20. ENAPU argumenta que, según el artículo 248, inciso 10 del TUO de la LPAG, el Principio de Culpabilidad debe regir la potestad sancionadora y que, por lo tanto, la responsabilidad administrativa debe ser subjetiva, lo que implica la evaluación de factores como dolo o culpa. En ese sentido, ENAPU sostiene que la imputación de cargos no cumple con este principio, ya que no se analizó si la empresa incurrió en dolo o culpa, lo que, según éste, vicia el presente procedimiento sancionador y justificaría su anulación. Al respecto, en las páginas 5 al 8 del IFP N° 00015-2025-JFI-GSF-OSITRAN, se señala lo siguiente:

“(…)

Sobre el particular, la regulación sobre el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador se contempla en los artículos 255 inciso 3 y 254 inciso 254.1 numeral 3 del TUO de la LPAG, cuyo contenido estipula lo siguiente:

“Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

- 1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.*
- 2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.*
- 3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.”*

[Subrayado agregado]

“Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(…)

- 3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.*

[Subrayado agregado]

Como se aprecia de dichas normas, el contenido del acto de inicio de procedimiento administrativo sancionador (imputación de cargos) se encuentra regulado específicamente en el citado artículo 254 inciso 254.1 numeral 3. De acuerdo con esta norma, el acto de inicio del procedimiento administrativo sancionador debe contener:

- i Los hechos, que se imputan a título de cargo.
- ii La calificación de las infracciones que tales hechos puede constituir.
- iii Las sanciones que se le pudiera imponer.
- iv La autoridad competente para imponer la sanción.
- v La norma que atribuye la competencia para sancionar.

(...)

De esta manera, se verifica que el Oficio de Imputación cumple con todos los elementos exigidos por la LPAG para que sea emitido de manera correcta. Con lo cual, corresponde desestimar la solicitud de nulidad formulada por ENAPU.

Se debe desestimar también debido a que la norma citada, que regula el contenido de la Imputación de Cargos, no estipula como requisito que la imputación deba contener una evaluación de la culpabilidad, esto es, si el administrado cometió la infracción a título de dolo o culpa.

De hecho, la doctrina, al comentar el artículo del TUO de la LPAG citado, reitera que lo que debe contener la imputación son los elementos que hicimos referencia:

"Debe contener todos los elementos enunciados en este artículo [254] para permitir la defensa de los imputados, incluyendo el señalamiento de los hechos que se le imputen, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir, la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer así como la autoridad competente para imponer la sanción con la norma que atribuya tal competencia."⁵

[Subrayado agregado]

En cuanto a la calificación de la infracción, lo que se exige es que se pueda apreciar a qué tipo infractor califica el hecho imputado, siendo en este caso calificado en la infracción prevista en el artículo 65 del RIIS.

Con lo cual, la Imputación de Cargos, notificada a ENAPU mediante el Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN, cumple con las exigencias del TUO de la LPAG.

⁵ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. 16va edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2021, p. 511.

(subrayado y énfasis añadido)

21. Conforme lo señalado en el IFP, al revisar el marco normativo establecido en los artículos 255, inciso 3, y 254, inciso 254.1, numeral 3, del TUO de la LPAG, se establece que la imputación de cargos debe contener los hechos atribuidos, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga dicha competencia. En este sentido, el Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN cumple con todos estos requisitos, puntualizando que dicho artículo no establece, como requisito, que la imputación de cargos deba contener una evaluación de la culpabilidad, es decir, si la infracción fue cometida con dolo o culpa, debido a que dicho análisis de culpabilidad no es exigible en la imputación de cargos, sino que corresponde realizarlo para sustentar la existencia de responsabilidad administrativa sancionadora.
22. Asimismo, es importante señalar que el análisis de culpabilidad corresponde a un juicio que se lleva a cabo en una etapa más avanzada de la investigación. Esto se debe a que se requiere evaluar los elementos de juicio recabados por la Administración, así como aquellos proporcionados por el propio administrado. En efecto, tal como lo señalan Gómez Tomillo y

Sanz Rubiales, citados por Morón Urbina, el juicio de culpabilidad implica un análisis material de diversos factores:

*“(…) en el juicio de culpabilidad se individualiza la responsabilidad del infractor, es decir, se consideran los factores individuales de la infracción y, por otra parte, se sostiene que la culpabilidad constituye **un juicio complejo y material**. En cuanto a lo primero, es en la culpabilidad donde se consideran los factores individuales de la responsabilidad del infractor, lo que implica que se atiende en ese momento a la desigualdad de los sujetos entre sí. En cuando a lo segundo, **la culpabilidad es un juicio complejo en cuanto atiende al dato de que la imputación subjetiva es una situación fáctica, que implica la consideración de factores individuales, voluntarios, caracterológicos y sociales dados en la experiencia, en lo que se apoya e incide ulteriormente la valoración jurídica**.”²*

(subrayado y énfasis añadido)

23. Por su parte, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha precisado en la Guía Práctica sobre el Procedimiento Sancionador el momento en el que se debe realizar el juicio de culpabilidad en un procedimiento sancionador. Al respecto se señala lo siguiente:

*“Conviene precisar que, **la verificación de la responsabilidad subjetiva propia del principio de culpabilidad antes anotado, se debe realizar después de que la autoridad administrativa determine que el agente ha realizado (u omitido) el hecho calificado como infracción (principio de causalidad)**. Se trata de dos niveles de análisis distintos, pues «... la causalidad como elemento, corresponde a la constatación objetiva de una relación natural de causa efecto, mientras que la culpabilidad como fundamento, se refiere a la valoración subjetiva de una conducta»³.”*

(subrayado y énfasis añadido)

24. En ese sentido, esta gerencia coincide con lo indicado en las páginas 8 y 9 del IFP, en el sentido de que la evaluación de culpabilidad no corresponde a un análisis que se realice al inicio del procedimiento sancionador, es decir, en la imputación de cargos, sino que se realiza al momento de sustentar la responsabilidad administrativa (con la emisión de la resolución final). Sobre el particular, el referido informe señala lo siguiente:

“En cuanto a la calificación de la infracción, lo que se exige es que se pueda apreciar a qué tipo infractor califica el hecho imputado, siendo en este caso calificado en la infracción prevista en el artículo 65 del RIIS.

Con lo cual, la Imputación de Cargos, notificada a ENAPU mediante el Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN, cumple con las exigencias del TUO de la LPAG.

Sumado a ello, respecto al principio de culpabilidad, específicamente en relación con el cumplimiento de los criterios especificados por Víctor Baca, citado por ENAPU: i) personalidad de las penas, ii) responsabilidad por el hecho, iii) dolo o culpa, iv) atribuidibilidad o culpabilidad en sentido estricto, corresponde señalar que estas exigencias al momento de la imputación (al momento de culparse) se limita al ámbito del Derecho Penal, como se señala expresamente en dicho trabajo citado por ENAPU:

“No obstante, antes de seguir adelante, es necesario hacer una precisión previa, pues el principio de «culpabilidad» engloba en Derecho penal diversas exigencias, necesarias para que pueda «culparse» a un sujeto. Así, conlleva los principios de (1) personalidad de las penas, según el cual no puede hacerse responsable a un sujeto por hechos ajenos; (2) de responsabilidad por el hecho, según el cual ningún daño puede estimarse relevante si no se produce como

² Juan Carlos Morón Urbina. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General” Tomo II. 14ª Edición. Editorial Gaceta Jurídica, Lima 2019. Pág. 455

³ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos “Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 2ª ed. 2017, Recuperado <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/LEGIS.PE-Minjus-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf>

consecuencia de una acción, del que a su vez se desprenden tres consecuencias: la exclusión de castigo de actitudes meramente internas, no pueden considerarse merecedoras de sanción las conductas esperadas, por más que sean de inminente producción o su autor sea peligroso, y la prohibición de un derecho sancionador de autor y no de acto; (3) de dolo o culpa, según el cual no basta que el hecho sea materialmente causado por un sujeto para hacerlo responsable, sino que es necesario que haya sido querido (dolo) o se haya producido pese a haberse podido prever o evitar (culpa o negligencia); y (4) de atribuidad o culpabilidad en sentido estricto, según el cual para considerar culpable al autor del hecho doloso o culposo, ha de poder atribuírsele a éste, como producto de una motivación racional normal.”⁶

[Subrayado agregado]

No son exigencias que la LPAG hayan recogido para la imputación de cargos en vía administrativa.

Lo anterior no quiere decir que en materia administrativa sancionador no se exija el principio de culpabilidad (dolo o culpa en la conducta del sujeto). Este principio sí resulta exigible al haber sido recogido en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Lo que debe precisarse es que la culpabilidad (dolo o culpa) se sustenta al momento de declararse la responsabilidad administrativa sancionadora del administrado, no en el momento de la imputación. Es decir, se determina como consecuencia del trámite del procedimiento administrativo sancionador y específicamente cuando se decida sancionar al administrado:

“(…) cuando se exige «culpabilidad», la doctrina y la jurisprudencia se refieren a la exigencia de dolo o cuando menos culpa para poder sancionar una conducta ilícita, excluyendo cualquier sanción de carácter objetivo.”⁷

[Subrayado agregado]

Entonces, se debe concluir que la exigencia del principio de culpabilidad se acredita al momento de declarar la responsabilidad del administrado e imponer la sanción correspondiente.
(…)

⁶ BACA ONETO, Víctor. *¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionadora? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano.* p. 8.

Véase:

https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf

⁷ Ibidem.

(subrayado y énfasis añadido)

25. Lo señalado anteriormente respecto al momento en que debe realizarse el juicio de culpabilidad es coherente con lo dispuesto en el artículo 248, numeral 3, inciso g) del TUO de la LPAG, que desarrolla el principio de razonabilidad y establece que las sanciones a imponer deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, considerando: "la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor". Es decir, conforme a lo dispuesto en dicho artículo del TUO de la LPAG, el juicio de culpabilidad está relacionado con el proceso de determinación de la sanción, el cual tiene lugar durante la etapa de evaluación de pruebas, antes de la adopción de la decisión administrativa.
26. En ese sentido, la determinación de culpabilidad, es decir, la imputación de la conducta al administrado por culpa o dolo no constituye un requisito para la imputación de cargos, debido a que el análisis de culpabilidad en un procedimiento administrativo sancionador no debe realizarse en la etapa inicial de la imputación de cargos, sino en una fase posterior, cuando se sustente la responsabilidad administrativa. La culpabilidad, entendida como dolo o culpa, es evaluada más adelante, en el momento de la determinación de la sanción, tras el análisis de las pruebas y la valoración de la conducta del administrado. Por lo tanto, el argumento de ENAPU no se ajusta al marco normativo vigente, ya que la evaluación de la culpabilidad no es exigible en la etapa de la imputación de cargos, sino en el contexto de la declaración de responsabilidad y la imposición de la sanción correspondiente.

27. Por otro lado, ENAPU ha señalado que el IFI sostiene que la evaluación del principio de culpabilidad debe realizarse al emitir la resolución final. Sin embargo, argumenta que este criterio es incorrecto, ya que en las páginas 10 y 11, el informe final ya atribuye negligencia a la empresa. Al respecto, debemos resaltar lo indicado en la página 12 del Informe Final, el cual expresa lo siguiente:

“Ahora bien, ENAPU ha agregado algunos argumentos sobre este extremo. Sobre el particular, señala que el criterio expuesto en el IFI, de que la evaluación del principio de culpabilidad se realiza al momento de sustentar la responsabilidad administrativa, sería errado, pues el propio IFI anticipa dicho análisis y le atribuye negligencia.

Respecto a este extremo, corresponde mencionar que el análisis de culpabilidad en el IFI no convierte lo afirmado antes -respecto al contenido de la Imputación de Cargos- en algo errado, pues de acuerdo con el TEO de la LPAG¹², el IFI es el documento que contiene la evaluación del órgano instructor que sustenta la imposición de una sanción -en caso exista responsabilidad administrativa- o la declaración de no existencia de infracción -no existiendo responsabilidad administrativa. Con lo cual, si el IFI contiene la recomendación de sancionar, como sucede en este caso, es coherente y correcto de acuerdo con el marco normativo que contenga además el análisis de culpabilidad por el cual se sustenta el reproche del administrado de no haber realizado todas las actuaciones orientadas a cumplir con el requerimiento de información.

¹² TEO de la LPAG

“Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.”

[Subrayado agregado]

28. Con base en lo señalado, se puede afirmar que el hecho de que el IFI atribuya negligencia a ENAPU no contradice el argumento de que la evaluación del análisis de culpabilidad debe realizarse al momento de sustentar la responsabilidad administrativa, ya que, conforme al TEO de la LPAG, el IFI es el documento que contiene la evaluación del órgano instructor que sustenta la imposición de una sanción. En ese sentido, si el IFI contiene la recomendación de sancionar, como sucede en este caso, es coherente y correcto según el marco normativo, y el análisis de culpabilidad se incluye para sustentar el reproche al administrado por no haber realizado todas las actuaciones necesarias para cumplir con el requerimiento de información.
29. Respecto al Principio de Culpabilidad, establecido en el numeral 10 del artículo 248⁴ del TEO de la LPAG, según la doctrina mayoritaria, en el caso de las personas jurídicas, su cumplimiento implica analizar si, en el caso particular, ha existido un quebrantamiento del deber de cuidado, falta de diligencia o un déficit organizacional de la persona jurídica que se materializaría en la omisión de las medidas necesarias que hubieran evitado la producción de infracciones⁵. Por lo tanto, para una correcta atribución de culpabilidad, es esencial examinar detenidamente si la persona jurídica ha fallado en implementar las medidas adecuadas para evitar incurrir en infracciones.
30. En este contexto, la culpabilidad del Concesionario respecto al evento imputado se determinará en función de si, dentro de la organización, se implementaron medidas para dar

⁴ **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
10. Culpabilidad.- La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

⁵ Juan Carlos Morón Urbina. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Tomo II, 14ta Edición. Gaceta Jurídica. Lima 2019. Pág. 458.

cumplimiento a lo solicitado por el regulador, considerando si hubo un déficit de diligencia o de organización que hubiera podido evitar la infracción.

31. Al respecto, en la página 11 del IFP, Informe N° 00015-2025-JFI-GSF-OSITRAN, la GSF señala los motivos por los cuales se atribuye a ENAPU una falta de diligencia en la implementación de acciones idóneas y oportunas orientadas a garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento General de Supervisión (RGS) y del Reglamento General del Ositrán (REGO). En dicho numeral se indica lo siguiente:

En ese sentido, en el presente caso, la conducta de ENAPU consistió en no atender el requerimiento de información realizado mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN. De acuerdo con los artículos 13 literal c) del Reglamento General de Supervisión (RGS), 27 del Reglamento General del OSITRAN (REGO) y 243 numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, ENAPU estaba en la obligación de atender el requerimiento de información, en consecuencia, remitir la información solicitada.

Esta situación evidencia la negligencia de ENAPU, toda vez que sabiendo que tiene la obligación de atender los requerimientos de información realizados por el Regulador, y pese a que el requerimiento le fue notificado, como se muestra del cargo de recepción a consecuencia de haberse registrado el ingreso en ENAPU, dicha empresa no realizó todas las actuaciones orientadas a cumplir con el requerimiento de información.

De hecho, la falta de diligencia se evidencia del propio acto de ENAPU, debido a que ni siquiera brindó algún documento a OSITRAN en el plazo señalado, lo que llevó a que posteriormente se le remitiera un nuevo Oficio N° 00011-2024-JCP-GSF-OSITRAN, reiterando el requerimiento efectuado a consecuencia de que venció el plazo y ENAPU no habría atendido el requerimiento ni brindado respuesta alguna, como se muestra a continuación:

Oficio N° 0011-2024-JCP-GSF-OSITRAN

1. **Habiendo vencido el plazo** establecido en el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN, **hasta la fecha no queda acreditado que su representada haya remitido a OSITRAN la información solicitada** mediante dicho oficio.

(...)

En este contexto, de acuerdo con la normativa vigente,

3. **Se requiere que su representada adopte las acciones necesarias para cumplir** con sus obligaciones establecidas en dicha normativa;
4. **Se reitera a su representada el requerimiento** de información formalizado mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN;

Incluso este nuevo documento tampoco fue atendido, pues no brindó respuesta ni la información que fue reiterado con el pedido realizado mediante este último Oficio N° 00011-2024-JCP-GSF-OSITRAN.

Estos hechos confirman la falta de diligencia por parte de ENAPU, a pesar de que dicha empresa tiene conocimiento que la información solicitada permite a OSITRAN ejercer sus funciones.

ENAPU, como Entidad Prestadora, cuenta con la especialización necesaria, así como la capacidad técnica y administrativa suficiente que le permita atender el requerimiento de información; pese a ello, no adoptó todas las medidas conducentes a atender dicho requerimiento de información; no dando incluso alguna respuesta, siendo una conducta que se repitió con la reiteración al requerimiento realizado. Este proceder de ENAPU corrobora la falta de diligencia en su accionar y, en consecuencia, evidencia que su conducta fue culpable.

En suma, realizado el análisis del principio de culpabilidad, se puede corroborar que la conducta de ENAPU fue culpable”.

(...)

(Subrayado añadido)

32. Conforme lo señalado en el Informe Final, se evidencia una clara negligencia de ENAPU en el cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias. A pesar de haber sido debidamente notificada del requerimiento de información por parte del Regulador, y de contar con la capacidad técnica y administrativa para atenderlo, no adoptó las medidas necesarias para dar respuesta a dicho requerimiento, ni en el plazo inicial ni tras la reiteración del mismo. Esta omisión reiterada pone de manifiesto la falta de diligencia y responsabilidad de la entidad, lo que no solo impide el ejercicio adecuado de las funciones del Ositrán, sino que también refleja un incumplimiento culpable de las normativas que rigen su actuar. Por lo tanto, se concluye que la conducta de ENAPU es culpable y constituye una falta de cumplimiento de sus obligaciones.
33. Respecto a la afirmación de ENAPU sobre la supuesta vulneración de su derecho de defensa debido a una imputación incompleta, es fundamental señalar que la imputación de cargos efectuada por Ositrán cumple con todos los requisitos establecidos por la ley. En ese sentido, la imputación realizada a través del Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN ha proporcionado a ENAPU la información necesaria para que pueda ejercer su derecho de defensa. Por lo tanto, el argumento de ENAPU de que su derecho de defensa ha sido vulnerado carece de fundamento y debe ser desestimado.

B.2. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Legalidad.

Argumentos del Concesionario.-

34. ENAPU argumenta que el presente procedimiento sancionador infringe el Principio de Legalidad previsto en el artículo 248º, inciso 1º del TUO de la LPAG, el cual establece que solo las normas con rango de ley pueden otorgar a las entidades la capacidad de imponer sanciones. Tras revisar las leyes que regulan a Ositrán, ENAPU observa que no existe una norma con rango de ley que defina las sanciones que el regulador puede imponer, ni que establezca que la infracción cometida por ENAPU pueda ser sancionada con la multa indicada por el regulador.
35. Asimismo, hace referencia al artículo 248º, inciso 4º del TUO de la LPAG, el cual indica que una ley puede autorizar la tipificación de infracciones a través de un reglamento, pero el reglamento no puede determinar por sí mismo la sanción ni su monto. Es decir, aunque un reglamento puede especificar o graduar las conductas que son consideradas infracciones no puede definir qué tipo de sanción se impondrá ni cuánto será la multa, salvo que una ley o un Decreto Legislativo lo permita. De esta manera, ENAPU alega que cualquier norma de jerarquía inferior que establezca sanciones sería inconstitucional e ilegal, transgrediendo el principio de legalidad.
36. En este sentido, señala que lo mencionado en las páginas 10 a 15 del IFI es inexacto, ya que el artículo 7, inciso k) de la Ley N° 26917, citado por Ositrán para justificar su potestad sancionadora, se refiere exclusivamente a multas y sanciones derivadas de contratos de concesión, los cuales no aplican a ENAPU, dado que esta entidad no ha celebrado ningún contrato de concesión y, por tanto, dicha norma no le es aplicable.
37. Adicionalmente, señala que el IFI sostiene que la sentencia del Tribunal Constitucional-STC N° 05262-2006-PA/TC permite que las sanciones se establezcan mediante reglamento, sin embargo, considera que esta afirmación es inexacta. En esa línea, ENAPU, sostiene que la sentencia del Tribunal Constitucional se refiere a la Ley de Concesiones Eléctricas y no es aplicable al sector de infraestructura portuaria. Además, indica que la referida sentencia fue emitida en el contexto de dicha ley, que permitía que el reglamento graduara las sanciones. En el caso de Ositrán, la posibilidad de fijar esta multa mediante reglamento no existe, ya que el artículo 3.1 de la Ley N° 27332 solo autoriza a los organismos reguladores a aprobar

una escala de sanciones dentro de los límites establecidos por un Decreto Supremo que aún no existe.

38. En consecuencia, ENAPU sostiene que no se ha desestimado sus afirmaciones. En primer lugar, el Art. 7°, inciso k) de la Ley N° 26917 no puede sustentar la potestad sancionadora de Ositrán, ya que se refiere a sus facultades coactivas y no es válido que la entidad se autoasigne dicha potestad mediante interpretación. En segundo lugar, se ha señalado que el Decreto Supremo N° 004-2006-PCM podría modificar el Art. 3.1 de la Ley N° 27332, que exige que un Decreto Supremo refrendado por la PCM y el MTC fije los límites máximos de las sanciones que puede aplicar el regulador, pero esta postura carece de sustento jurídico, ya que un reglamento no puede transgredir ni desnaturalizar una ley.

Análisis de los argumentos del Concesionario

39. ENAPU sostiene que el procedimiento sancionador infringiría el principio de legalidad, en su vertiente sancionadora, al señalar que no existe una norma con rango de ley que defina las sanciones que el regulador puede imponer ni que establezca que la infracción cometida por ENAPU pueda ser sancionada con la multa indicada por Ositrán. No obstante, este argumento carece de fundamento, ya que, tal como lo establece la normativa vigente, la potestad sancionadora de Ositrán ha sido expresamente atribuida por normas con rango de ley. Sobre el particular, es preciso señalar que el principio de legalidad, recogido en el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG, señala expresamente lo siguiente:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(subrayado y énfasis añadido)

40. En cuanto a la potestad sancionadora del Ositrán, esta se encuentra prevista de manera expresa en el artículo 6 de la Ley N° 26971, Ley del Ositrán⁶ y el artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores⁷. Dichas normas con rango de Ley atribuyen expresamente al Ositrán la potestad de sancionar el incumplimiento de las obligaciones establecidas en normas legales, normas técnicas o aquellas derivadas de los contratos de concesión; asimismo, se otorga a los Organismos Reguladores la potestad de aprobar su propia escala de sanciones.

⁶ **Artículo 6.- Atribuciones**

(...)

6.3. La atribución fiscalizadora de OSITRAN comprende la potestad de importar sanciones a las Entidades Prestadoras por el incumplimiento de las normas aplicables a las obligaciones contenidas en los contratos de concesión y a las licencias correspondientes.”

⁷ **“Artículo 3.- Funciones**

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones: (...)

c) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador.”

“d) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión”

41. En cuanto a la previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción puede aplicar el Ositrán, es preciso señalar que el artículo 7 inciso k) de la Ley N° 26917, señala de manera expresa que el Ositrán realiza el cobro de multas, sanciones y tasas a su favor⁸. Adicionalmente, del artículo 9-B de la Ley N° 27332, se desprende que los organismos reguladores se encuentran facultados para imponer multas⁹.
42. En tal sentido, la facultad para sancionar a los administrados mediante la imposición de multas administrativas por parte del Ositrán cuenta con sustento legal expreso previsto en las leyes antes señaladas, cumpliendo de esta manera con el principio de legalidad previsto en el artículo 248 inciso 1 del TUO de la LPAG.
43. En cuanto al argumento de ENAPU de que no es factible que el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) atribuya a Ositrán la competencia para establecer cuáles son las multas aplicables a cada infracción, es preciso referirnos a lo indicado en el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG que señala lo siguiente:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, **salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.**

(subrayado y énfasis añadido)

44. Conforme se desprende del referido artículo, a través de una norma con rango de Ley, se puede permitir la tipificación de infracciones a través de una norma reglamentaria. En el caso específico, el artículo 3 de la Ley N° 27332 señala expresamente que la función normativa de los organismos reguladores, en este caso el Ositrán, comprende *“la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador.”*
45. La posibilidad de tipificación de infracciones por vía reglamentaria también ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente N° 03485-2012-PA/TC, que en su fundamento 2 señala lo siguiente:

*“En cuanto al cuestionamiento de que la norma que contiene la falta imputada no es una norma con rango de ley, **dicho aspecto no se encuadra dentro del contenido***

⁸ **Artículo 7.- Funciones**

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

k) Ejercer facultades coactivas para el cobro de las deudas en su favor derivadas de multas, sanciones, tasas y obligaciones originadas de los contratos de concesión.

⁹ **Artículo 9-B.- Competencias del Consejo de Usuario**

(...)

Mediante acuerdo del Consejo Directivo de cada Organismo Regulador se establecerá la forma de financiamiento de los Consejo de Usuarios, pudiéndose destinar para tal fin un porcentaje de las multas impuestas por el Organismo Regulador.

constitucionalmente protegido del principio de legalidad de las sanciones administrativas, dado que como el Tribunal Constitucional ya lo ha precisado (STC 0197-2010-PA/TC, fundamento 5) y conforme lo establece también el artículo 230.4 de la Ley 27444, las sanciones administrativas pueden estar contenidas en reglamentos, siempre que así lo habilite expresamente la Ley que asigna competencias sancionadoras al ente administrativo correspondiente. En el presente caso, dicho requisito se cumple, dado que los artículos 51 y 58 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, han delegado la tipificación de las sanciones en el Reglamento de Organización y Funciones de la Fiscalía Suprema de Control Interno del Ministerio Público.”

(subrayado y énfasis añadido)

46. En consecuencia, la tipificación de infracciones contenida en el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN se encuentra amparada en el marco legal vigente; según el artículo 248, inciso 4, del TUO de la LPAG, se establece que las disposiciones reglamentarias pueden especificar o graduar las sanciones, siempre que estas no constituyan nuevas infracciones no previstas por la ley. En este contexto, la Ley N° 27332 otorga al Ositrán la facultad de tipificar infracciones y aprobar su propia escala de sanciones, dentro de los límites establecidos por la ley. Por lo tanto, los argumentos de ENAPU en el sentido de que dicha reglamentación sería inválida y que se habría vulnerado el principio de legalidad, carecen de fundamento y por ende deben ser desestimados.
47. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha establecido que es legítimo y constitucionalmente válido establecer sanciones a través de reglamentos, siempre que se prevean las infracciones y sanciones en la ley. En el caso del Ositrán, la Ley N° 26917 otorga la potestad sancionadora, y el regulador ha aprobado un reglamento que especifica las sanciones, incluida la multa, en su Anexo I. Además, la Ley Marco de los Organismos Reguladores le confiere la función normativa para aprobar sanciones y cuantías, lo que también ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional. Por lo tanto, el argumento de ENAPU, que sostiene que solo las normas con rango de ley pueden fijar sanciones, es incorrecto. La actuación de Ositrán está respaldada tanto por la ley como por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por ello, se desestiman los argumentos de ENAPU sobre la supuesta vulneración del principio de legalidad, ya que la posibilidad de establecer sanciones mediante reglamento es completamente válida y está fundamentada en las leyes correspondientes.
48. ENAPU también ha señalado que la afirmación de que el artículo 7, inciso k) de la Ley N° 26917 autoriza a Ositrán a aplicar sanciones de multa es incorrecta, ya que sostiene que dicho inciso solo se refiere a las sanciones derivadas de contratos de concesión, y dado que ENAPU no ha celebrado ningún contrato de concesión, dicha norma no le sería aplicable, lo que hace inviable una interpretación extensiva. Al respecto, es importante citar lo señalado en las páginas 17 y 18 del IFP, en el que se establece que:

(...)

Ahora bien, ENAPU ha agregado algunos argumentos sobre este extremo. Sobre el particular, señala que la afirmación de que el artículo 7 inciso k) de la Ley 26917 habría establecido que OSITRAN puede aplicar sanción de multa, es inexacta, ya que i) solo se refiere a las multas y sanciones derivadas de contratos de concesión y ii) ENAPU no ha celebrado ningún contrato de concesión, por tanto, esta norma no le es aplicable; no siendo posible su interpretación extensiva.

Sobre este argumento, corresponde mencionar que existe una incorrecta interpretación del citado artículo 7 inciso k) de la Ley 26917 por parte de ENAPU. Es incorrecta toda vez que el referido inciso k), no se refiere a la multa (incluso a las -demás- sanciones y tasas) como consecuencia que se deriva necesariamente de un contrato de concesión; ello no es así pues la multa, como sanción administrativa, no tiene su origen y fundamento en el contrato concesión por ser una medida administrativa que ordena la actuación de la Administración Pública en el ejercicio de su potestad sancionadora. El fundamento de la sanción es la legalidad. Distinto es el caso de la penalidad, que sí tiene su origen y sustento en el contrato de concesión, por nacer del acuerdo entre partes:

"Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

k) Ejercer facultades coactivas para el cobro de las deudas en su favor derivadas de multas, sanciones, tasas y obligaciones originadas de los contratos de concesión.

[Subrayado agregado]

En esa medida, lo correcto es entender que el citado inciso k), cuando utiliza el término "obligaciones originadas de los contratos de concesión" es respecto de las obligaciones originadas de estos, es decir, de las obligaciones que tienen su origen en el acuerdo de partes; se limita a ellos (siendo un ejemplo, la penalidad). No es el caso de las multas (sanciones o tasas¹⁵), que tienen su origen en una norma.

En esa medida, cuando el inciso k) se refiere a multas (sanciones y tasas), corresponde a medidas que se puede imponer y exigir su cobro de manera coactiva. Con lo cual, dicho artículo establece y esclarece que OSITRAN puede imponer como sanción a toda Entidad Prestadora una multa, sin importar que exista o no un contrato de concesión, además de otras sanciones. En resumen, no es necesario que exista un contrato de concesión para que se pueda imponer la sanción contemplada en el citado inciso k). En ese sentido, corresponde desestimar lo señalado por ENAPU.

(...)

¹⁵**Texto Unido Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF**

"Norma II.- Ámbito de aplicación

Este Código rige las relaciones jurídicas originadas por los tributos. Para estos efectos, el término genérico tributo comprende:

- a) Impuesto: (...)
- b) Contribución: (...)
- c) Tasa: (...)

No es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual."

[Subrayado agregado]

49. En base a la referencia citada en el IFP, la interpretación de Ositrán sobre el artículo 7, inciso k) de la Ley N° 26917 es válida. Si bien es cierto que el inciso hace referencia a las obligaciones originadas de los contratos de concesión, esto no significa que las sanciones a imponer por Ositrán estén limitadas exclusivamente a aquellos casos donde exista un contrato de concesión, dado que el referido artículo establece que Ositrán tiene la facultad de imponer sanciones, incluyendo multas, a las Entidades Prestadoras. Esta potestad sancionadora está enmarcada dentro de la función general de supervisión y fiscalización que Ositrán ejerce sobre las entidades que prestan servicios en el ámbito de infraestructura de transporte, independientemente de la existencia de un contrato de concesión. En este sentido, la mención de obligaciones originadas de los contratos de concesión se refiere a las situaciones en las que las sanciones derivan de las obligaciones contractuales, pero no limita la potestad sancionadora exclusivamente a estas circunstancias.
50. Además, es importante recalcar que la potestad sancionadora del Ositrán está sustentada en el marco normativo de su Función Normativa, que le otorga la capacidad de definir, tipificar y sancionar infracciones, tal como lo establece la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. A través de esta función, Ositrán puede aplicar sanciones administrativas a las entidades prestadoras de servicios sin necesidad de que exista un contrato de concesión, siempre que se encuentren bajo su ámbito de competencia.
51. En relación con el argumento presentado por ENAPU sobre la afirmación de que la Sentencia del Tribunal Constitucional-STC N° 05262-2006-PA/TC habría permitido que las sanciones sean establecidas mediante reglamento, esta es inexacta. Es importante señalar lo mencionado en la página 18 y 19 del IFP, en las que se indica que, cuando el Tribunal Constitucional establece que las sanciones pueden ser determinadas por reglamento, no precisa que esta posibilidad esté limitada al sector eléctrico ni hace referencia a un sector específico. Se trata de un concepto jurisprudencial que es aplicable a todos los sectores donde se ejerza una potestad sancionadora por parte de la administración pública. En

consecuencia, resulta irrelevante si ENAPU es o no titular de una concesión, por lo que el hecho de que la sentencia haya sido dictada en el contexto de la Ley de Concesiones Eléctricas no invalida su aplicabilidad a otros sectores, incluido el de infraestructura portuaria.

52. Asimismo, la Ley N° 27332, que establece la Función Normativa para los organismos reguladores, confiere al Ositrán la facultad de tipificar infracciones y sancionar a las entidades bajo su ámbito de competencia. Este marco normativo se complementa con el Reglamento General de Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, que habilita explícitamente a Ositrán para aprobar su propia escala de sanciones, sin que sea necesario esperar la promulgación de un decreto supremo que imponga límites máximos. Es decir, la facultad de Ositrán para establecer sanciones, incluida la multa, está plenamente respaldada por su normativa interna y la legislación vigente.
53. Por tanto, la interpretación de ENAPU, que sugiere que la imposición de sanciones debe estar sujeta a la aprobación de límites máximos previamente establecidos por decreto supremo, no es correcta. No existe ninguna vulneración a las normas aplicables, ya que la ley y el reglamento le otorgan a Ositrán la capacidad de aprobar su escala de sanciones y de aplicar las multas correspondientes. La potestad sancionadora de Ositrán está claramente fundamentada en su función normativa y no depende de la existencia de un decreto supremo adicional para fijar los límites de las sanciones. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos de ENAPU, ya que la actuación de Ositrán está perfectamente alineada con el marco normativo aplicable y no desnaturaliza la ley ni los principios establecidos por el Tribunal Constitucional.

B.3. Sobre la posición que sostiene que la Resolución N°0052-2019-GSF-OSITRAN es inejecutable, ya que su validez debe ser determinada por el Poder Judicial

Argumentos del Concesionario

54. ENAPU ha señalado que mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN, Ositrán le solicitó, entre otros, la documentación que acredite el cumplimiento de la medida correctiva establecida en la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0052-2019-GSF-OSITRAN, relacionada con el cese de la conducta infractora y la devolución del monto pagado en exceso por los usuarios de los Terminales Portuarios de Salaverry e Ilo. Sin embargo, ENAPU argumenta que el requerimiento es imposible de cumplir, dado que ha interpuesto una demanda contencioso-administrativa contra dicha resolución y su confirmatoria, las cuales se encuentran en trámite ante el 5° Juzgado Especializado Civil de la Corte Superior de Justicia del Callao (Expediente N° 00360-2023-0-0701-JR-CI-05).
55. En este sentido, sostiene que las resoluciones impugnadas disponen el cumplimiento de una obligación de hacer, y si se le da cumplimiento antes de que el Poder Judicial se pronuncie sobre su validez, carecería de sentido continuar con el trámite judicial y se vulneraría el Derecho Constitucional a la Tutela Jurisdiccional Efectiva, tal como ha sido establecido por el Tribunal Constitucional en el Exp. N° 0015-2005-PI/TC, dado que, según la citada Sentencia, no es posible exigir a ENAPU que se informe sobre la ejecución forzosa o coactiva de una resolución que ha sido impugnada judicialmente.
56. Asimismo, indica que no es posible exigir el cumplimiento de una resolución administrativa ni por medios forzosos (coactivo) ni por mecanismos no forzosos, ya que, según lo establecido por el Tribunal Constitucional, prevalece el derecho a la Tutela Jurisdiccional Efectiva. De acuerdo con el artículo 38 de la Constitución, todos los peruanos tienen el deber de respetar y cumplir la Constitución y el ordenamiento jurídico del país. En este sentido, alega que el Ositrán no puede eximirse de cumplir la Constitución ni ejecutar una norma reglamentaria que la transgrede, ya que ello implicaría una violación al artículo 51 de la Constitución.

57. En virtud de lo expuesto, alega que el acto infractor imputado no existe, ya que ENAPU no puede ser obligada a reportar la ejecución de una resolución administrativa cuya validez aún no ha sido determinada por el Poder Judicial. En relación con esto, menciona que en la página 22 del IFI señala que sus argumentos no serían atendibles, alegando que la entidad aún no ha iniciado un procedimiento coactivo. Sin embargo, considera que este planteamiento es erróneo, pues si no es posible iniciar un procedimiento coactivo mientras exista un proceso judicial contencioso administrativo en trámite, tampoco puede exigirse el cumplimiento de dicha obligación en una vía menos mandatoria que la vía coactiva.

Análisis de los argumentos del Concesionario

58. ENAPU ha señalado que, mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN, OSITRAN le solicitó, entre otros, la documentación que acredite el cumplimiento de la medida correctiva establecida en la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0052-2019-GSF-OSITRAN. No obstante, tal como se ha indicado en el numeral 14 del oficio de imputación, el requerimiento abarcó otros puntos, incluyendo la obligación de actualizar y publicar el tarifario de acuerdo con las Tarifas Máximas aprobadas por el Ositrán, así como la información sobre los servicios portuarios brindados en los terminales de Salaverry e Ilo. Es decir, ENAPU solo mencionó el cumplimiento de la medida correctiva, sin remitir la información solicitada en los otros puntos. Por lo tanto, al no haber atendido el requerimiento de información en su totalidad, se confirma que ENAPU no cumplió con el requerimiento efectuado.
59. Dicho esto, corresponde analizar el argumento de ENAPU que sostiene que el requerimiento de información efectuado por el Ositrán en el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN, relacionado con el cumplimiento de la medida correctiva de la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0052-2019-GSF-OSITRAN, resulta imposible de cumplir, debido a que existe una demanda contenciosa administrativa en trámite sobre la validez de dicha resolución. Según ENAPU, esto violaría la Tutela Jurisdiccional Efectiva, tal como se establece en la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) en el Expediente 0015-2005-PI/TC, que sostiene que no es posible exigir el cumplimiento forzoso de una resolución impugnada judicialmente.
60. Además, ENAPU, indica que no es posible informar el cumplimiento de una resolución, pues como señala el artículo 16 numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, no es exigible el cumplimiento de una resolución administrativa cuando “se encuentre en trámite o pendiente (...) demanda contencioso-administrativa presentada dentro del plazo”. Asimismo, señala que no es posible exigir su cumplimiento por mecanismos no forzosos.
61. Sobre el particular, corresponde citar el análisis realizado en las páginas 23 al 26 del IFP, en el cual se alega que los argumentos de ENAPU son incorrectos, ya que realizan inferencias que no están recogidas ni en la Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) ni en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. ENAPU basa su defensa en la Sentencia del 5 de enero de 2006, relacionada con el Expediente N° 0015-2005-PI/TC, pero esta sentencia no es pertinente para el presente caso, por las siguientes razones:

▪ *Primero, porque la citada Sentencia no se encuentra evaluando si OSITRAN, u otra entidad, se encuentra impedido de realizar un requerimiento de información conforme a sus competencias, por la existencia una demanda contencioso-administrativa en trámite.*

Es decir, ese extremo no ha sido analizado por el TC, por lo que no cabe inferir ideas incorrectas no contempladas en la citada Sentencia, y atribuir fundamentos que no han sido desarrollados por el TC.

▪ *Segundo, porque la citada Sentencia se aboca a analizar el Procedimiento de Ejecución Coactiva, específicamente sobre la constitucionalidad de la modificación*

efectuado mediante el artículo 1 de la Ley 28165 a algunos artículos de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, entre ellos, al artículo 16 numeral 1 literal e), como se muestra a continuación:

EXPEDIENTE N.º 0015-2005-PI/TC

SENTENCIA

DEL PLENO JURISDICCIONAL DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

5 DE ENERO DE 2006

PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Asunto

Proceso de inconstitucionalidad interpuesto por don Oscar Luis Castañeda Losso, en representación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, contra el artículo 1.º de la Ley N.º 28165, que modifica el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16º; el numeral 23.3 del artículo 23º y el numeral 28.1 del artículo 28º de la Ley N.º 26979, de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Es decir, el análisis se ciñe a analizar la constitucionalidad de una Ley y no se aborda un caso en específico. Ahora bien, el pronunciamiento se limita al campo del Procedimiento de Ejecución Coactiva. No obstante, en nuestro caso, en OSITRAN, no existe un procedimiento de ejecución coactiva iniciado o en trámite con el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN. Lo que existe es un requerimiento de información efectuado precisamente con dicho Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN.

Con lo cual, no nos encontramos dentro de los alcances de la citada Sentencia del TC, pues los mismos se pronuncian sobre si se debe suspender el procedimiento de ejecución coactiva cuando se formule una demanda contenciosa administrativa; no se pronuncia sobre si debe suspenderse un requerimiento de información por la interposición de una demanda contenciosa administrativa.

▪ Tercero, porque la citada Sentencia se refiere, dado que nos encontramos en el contexto de la suspensión de un procedimiento de ejecución coactiva, a la facultad de ejecutar el cobro de las acreencias a cargo de las entidades públicas, específicamente, para el cobro de las sanciones impuesta al administrado, como se muestra a continuación:

**“La suspensión del procedimiento de ejecución coactiva y el derecho a la tutela judicial efectiva
(...)**

19. Al suspenderse la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva se evita que la administración ejecute el patrimonio del administrado, situación que garantiza la efectividad de las decisiones del Poder Judicial.

Evidentemente, las demandas contencioso-administrativas o de revisión judicial del procedimiento no serían efectivas si la Administración ejecutó coactivamente el cumplimiento de una obligación antes de conocer el pronunciamiento en sede judicial sobre la actuación de la Administración Pública o sobre la legalidad y el cumplimiento de las normas previstas para la iniciación y el trámite del procedimiento de ejecución coactiva.

20. Es decir, las modificaciones introducidas por la norma impugnada no suprimen la facultad de los gobiernos locales de realizar el cobro de sus **acreencias**, solo la conservan pendiente hasta que los procesos entablados sean resueltos jurisdiccionalmente, impidiendo la ejecución inmediata de las sanciones impuestas por la Administración a fin de evitar a los administrados perjuicios irreparables o de difícil reparación. En ese sentido, el inciso e) del numeral 16.1 del artículo 16º y el numeral 2.º del artículo 23º de la Ley N.º 26979, modificados por el artículo

1° de la Ley N.º 8165, no vulneran los artículos constitucionales 194° y 195°, referentes a la autonomía y competencia de los gobiernos locales.”

[Énfasis y subrayado agregado]

De hecho, ello resulta concordante con la doctrina, que señala que el procedimiento de ejecución coactiva solo puede usarse para la ejecución forzosa de obligaciones en beneficio de la administración pública y no para casos donde el beneficiario es el afectado de la infracción (siempre que el afectado es un sujeto distinto a la administración pública):

“Entendemos que en caso de incumplimiento de las medidas correctivas que se dispongan acompañando el ejercicio de la potestad sancionadora, la administración estará facultada para utilizar cualquiera de los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos (autotutela ejecutiva) que el artículo 205 de la LPAG establece, con excepción del procedimiento de ejecución coactiva en los casos en que la medida correctiva consista en disponer que el infractor realice directamente acciones en beneficio directo e individualizado al afectado, porque la citada potestad de ejecución coactiva sólo puede utilizarse para la ejecución forzosa de obligaciones en beneficio de la administración pública.”¹⁶

Como se conoce, la medida correctiva¹⁷ ordenada en la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0052-2019-GSF-OSITRAN (consistente en el cese de la conducta infractora y la devolución de lo cobrado en exceso) tiene como beneficiario a los usuarios (afectados); no a la administración pública (que en este caso sería OSITRAN). Bajo esa premisa, no cabe utilizar el razonamiento desarrollado por el TC en la citada sentencia, pues dicho razonamiento se limita a casos donde nos encontramos ante un procedimiento de ejecución coactiva, que -por definición- tiene como presupuesto que el beneficiario sea la administración pública y no el afectado por la infracción (sujeto distinto a la administración pública).

¹⁶ DANÓS ORDOÑEZ, Jorge. “La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú”. Revista de Derecho Administrativo, N° 17, 2019, p. 47.

¹⁷ La medida correctiva ordenada mediante la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0052-2019-GSF-OSITRAN fue la siguiente:

“Artículo 2.- Disponer como medida correctiva que EMPRESA NACIONAL DE PUERTOS S.A. ENAPU, el cese de la conducta infractora y que en un plazo de seis (06) meses realice la devolución del monto pagado en exceso por los usuarios que transitaban los Terminales Portuarios de Salaverry e Ilo, desde el 01 de junio de 2016 (debido a que el 30 de mayo de ese año, venció el plazo para la publicación de las Tarifas) hasta la actualidad, en el caso del Terminal Portuario de Ilo, y hasta la fecha en que estuvo a cargo de ENAPU la operación del terminal, en el caso del Terminal Portuario de Salaverry. Para ello debe informar a los usuarios afectados acerca del derecho a la restitución y adoptar los mecanismos necesarios para tal fin.”

Además, con el requerimiento de información formulado (Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN) no se ha realizado alguna exigencia de pago de sanciones o acreencia a favor de la Administración Pública (OSITRAN). De hecho, con el citado Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN únicamente se requirió información y no se ordenó el pago de alguna acreencia o pago de sanciones a favor de OSITRAN.

Con lo cual, no cabe utilizar los fundamentos expuestos por la citada Sentencia del TC, que se ha ceñido únicamente para casos donde corresponde y se haya iniciado un procedimiento de ejecución coactiva.

Resulta oportuno recordar que -en este caso- no nos encontramos en el marco de un procedimiento de ejecución coactiva, sino en el ejercicio de la función supervisora, en razón al cual OSITRAN formuló un requerimiento de información (mediante Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN).

De manera que lo correcto es entender que la Sentencia del TC se limitó al ámbito del procedimiento de ejecución coactivo y solo a este corresponde circunscribir su pronunciamiento; no siendo el caso del Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN que corresponde a un requerimiento de información.

(...)

62. En base a lo señalado, los argumentos presentados por ENAPU no son aplicables al caso en cuestión, ya que se basan erróneamente en la Sentencia del Tribunal Constitucional que se limita al ámbito del procedimiento de ejecución coactiva, un contexto distinto al que se plantea en este caso. El Ositrán no está llevando a cabo un procedimiento de ejecución coactiva, sino un requerimiento de información en el marco de su función supervisora. La Sentencia citada por ENAPU se refiere exclusivamente a la suspensión de la ejecución coactiva y a las condiciones bajo las cuales puede interrumpirse, lo cual no guarda relación con la solicitud de información realizada mediante el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN.
63. Así también, ENAPU basa su argumento en que no es posible exigir información sobre el cumplimiento de la medida correctiva, citando el artículo 16 numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, que regula la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva en caso de demanda contencioso-administrativa. Sin embargo, este argumento no es pertinente en el presente caso, ya que no se está tratando de un procedimiento de ejecución coactiva, sino de un requerimiento de información en el marco de la función supervisora del Ositrán. El artículo mencionado se aplica a situaciones en las que existe un procedimiento de ejecución coactiva, lo cual no se muestra en el presente caso, ya que no se busca exigir el cumplimiento de una obligación mediante ejecución forzosa, sino verificar el cumplimiento de la medida correctiva.
64. En base a lo expuesto, ENAPU no está habilitado a incumplir el requerimiento de información que le ha formulado Ositrán, en la medida que tiene la competencia para fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de ENAPU, y esta última está obligada a atender el requerimiento de información conforme a las leyes y reglamentos aplicables. Por lo tanto, el argumento de ENAPU carece de fundamento y debe ser rechazado, ya que el Ositrán ha actuado dentro de sus competencias legales.
65. Finalmente, ENAPU ha argumentado que existe un error en el análisis del IFI, en el que se afirmó que sus argumentos no eran atendibles debido a la falta de inicio de un procedimiento coactivo. Sostiene que, si no es posible iniciar un procedimiento coactivo, tampoco se puede exigir el cumplimiento de dicha obligación en una vía menos mandatoria que la coactiva. En cuanto a este punto, tal como ha sido señalado por la primera instancia, se debe resaltar que ENAPU basa sus argumentos en una sentencia del Tribunal Constitucional que trata sobre la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva cuando hay una demanda contenciosa administrativa en trámite, por el cual se cobra las sanciones o acreencias a favor de las entidades públicas, lo cual no se aplica en este caso, ya que no nos encontramos ante un caso de ejecución coactiva ni de un cobro de sanciones o acreencias canalizados por la vía de ejecución coactiva.

B.4. Sobre la posible configuración de un avocamiento indebido a una causa pendiente ante el órgano jurisdiccional.

Argumentos del Concesionario

66. En este punto, ENAPU argumenta que el procedimiento sancionador debe ser anulado, ya que se está iniciando un proceso sobre una resolución cuya validez aún está siendo evaluada por el Poder Judicial en un proceso contencioso administrativo en curso. Sostiene que Ositrán está incurriendo en un avocamiento indebido, al asumir competencias que corresponden al Poder Judicial, lo cual está prohibido por el artículo 139°, inciso 2° de la Constitución, que establece que ninguna autoridad puede interferir en causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. Además, el artículo 410° del Código Penal sanciona con prisión e inhabilitación a quienes asuman competencias en procesos en trámite ante el Poder Judicial. En consecuencia, solicita que Ositrán deje sin efecto el procedimiento sancionador.

Análisis de los argumentos del Concesionario

67. ENAPU argumenta que, mediante el procedimiento administrativo sancionador, Ositrán estaría asumiendo la competencia de una causa pendiente ante el Poder Judicial, lo cual es incorrecto. Esto se debe a que, como se ha señalado en la página 29 del IFP, en primer lugar, este procedimiento no implica un nuevo análisis del fondo de lo resuelto en el expediente N° 035-2018-JFI-GSF-OSITRAN, que originó la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0052-2019-GSF-OSITRAN (en donde se ordenó la medida correctiva de cesar la conducta infractora y devolver lo cobrado en exceso a los usuarios), y que fue sometida a revisión judicial. En segundo lugar, es jurídicamente imposible que Ositrán asuma competencia sobre una causa ya sometida al Poder Judicial, ya que previamente se pronunció sobre el fondo, cuando tramitó el Expediente del Procedimiento Administrativo Sancionador N° 035-2018-JFI-GSF-OSITRAN, emitiendo la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 0052-2019-GSF-OSITRAN.
68. Finalmente, no puede afirmarse que Ositrán esté asumiendo competencia sobre la misma causa, dado que los temas tratados en el proceso contencioso administrativo y en el procedimiento sancionador son distintos. En el proceso contencioso (Expediente N° 00360-2023-0-0701-JR-CI-05) se evalúa la validez de la Resolución N° 0052-2019-GSF-OSITRAN, mientras que en el procedimiento administrativo sancionador se analiza el incumplimiento del requerimiento de información realizado con el Oficio N° 00198-2023-JCP-GSF-OSITRAN, que dio lugar a la infracción del artículo 65 del RIIS. Es decir, el presente procedimiento administrativo sancionador se centra en el requerimiento de información realizado por Ositrán, conforme a sus competencias de fiscalización, y en ningún momento implica un avocamiento indebido sobre una causa judicialmente pendiente, debido a que no implica una evaluación de la resolución mencionada.

IV. CONCLUSIONES

69. Al revisar el marco normativo establecido en los artículos 255, inciso 3, y 254, inciso 254.1, numeral 3, del TUO de la LPAG, se establece que la imputación de cargos debe contener los hechos atribuidos, la calificación de las infracciones, las posibles sanciones, la autoridad competente y la norma que le otorga dicha competencia. En este sentido, el Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN cumple con todos estos requisitos, puntualizando que dicho artículo no establece, como requisito, que la imputación de cargos deba contener una evaluación de la culpabilidad, es decir, si la infracción fue cometida con dolo o culpa, debido a que dicho análisis de culpabilidad no es exigible en la imputación de cargos, sino que corresponde realizarlo para sustentar la existencia de responsabilidad administrativa sancionadora.
70. La determinación de culpabilidad, es decir, la imputación de la conducta al administrado por culpa o dolo no constituye un requisito para la imputación de cargos, debido a que el análisis de culpabilidad en un procedimiento administrativo sancionador no debe realizarse en la etapa inicial de la imputación de cargos, sino en una fase posterior, cuando se sustente la responsabilidad administrativa. La culpabilidad, entendida como dolo o culpa, es evaluada más adelante, en el momento de la determinación de la sanción, tras el análisis de las pruebas y la valoración de la conducta del administrado. Por lo tanto, el argumento de ENAPU no se ajusta al marco normativo vigente, ya que la evaluación de la culpabilidad no es exigible en la etapa de la imputación de cargos, sino en el contexto de la declaración de responsabilidad y la imposición de la sanción correspondiente.
71. Conforme lo señalado en el Informe Final, se evidencia una clara negligencia de ENAPU en el cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias. A pesar de haber sido debidamente notificada del requerimiento de información por parte del Regulador, y de contar con la capacidad técnica y administrativa para atenderlo, no adoptó las medidas necesarias para dar respuesta a dicho requerimiento, ni en el plazo inicial ni tras la reiteración del mismo. Esta omisión reiterada pone de manifiesto la falta de diligencia y responsabilidad de la entidad, lo que no solo impide el ejercicio adecuado de las funciones

del Ositrán, sino que también refleja un incumplimiento culpable de las normativas que rigen su actuar. Por lo tanto, se concluye que la conducta de ENAPU es culpable y constituye una falta de cumplimiento de sus obligaciones.

72. Respecto a la afirmación de ENAPU sobre la supuesta vulneración de su derecho de defensa debido a una imputación incompleta, es fundamental señalar que la imputación de cargos efectuada por Ositrán cumple con todos los requisitos establecidos por la ley. En ese sentido, la imputación realizada a través del Oficio N° 00113-2024-JFI-GSF-OSITRAN ha proporcionado a ENAPU la información necesaria para que pueda ejercer su derecho de defensa. Por lo tanto, el argumento de ENAPU de que su derecho de defensa ha sido vulnerado carece de fundamento y debe ser desestimado.
73. La potestad sancionadora del Ositrán está claramente respaldada por la legislación vigente, específicamente por el artículo 6 de la Ley N° 26971, Ley del Ositrán, y el artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores, que otorgan expresamente a Ositrán la facultad de sancionar el incumplimiento de las obligaciones legales y contractuales. Además, el artículo 7 inciso k) de la Ley N° 26971 y el artículo 9-B de la Ley N° 27332 le confieren la autoridad para aplicar multas administrativas, lo cual refuerza su capacidad de imponer sanciones de acuerdo con la normativa aplicable. Por tanto, la facultad de Ositrán para imponer sanciones, incluida la imposición de multas, se encuentra plenamente justificada y conforme con el marco normativo vigente.
74. La tipificación de infracciones contenida en el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN se encuentra amparada en el marco legal vigente; según el artículo 248, inciso 4, del TUO de la LPAG, se establece que las disposiciones reglamentarias pueden especificar o graduar las sanciones, siempre que estas no constituyan nuevas infracciones no previstas por la ley. En este contexto, la Ley N° 27332 otorga a Ositrán la facultad de tipificar infracciones y aprobar su propia escala de sanciones, dentro de los límites establecidos por la ley. Por lo tanto, los argumentos de ENAPU en el sentido de que dicha reglamentación sería inválida y que se habría vulnerado el principio de legalidad, carecen de fundamento y por ende deben ser desestimados.
75. Los argumentos presentados por ENAPU respecto a que Ositrán estaría asumiendo competencia sobre una causa pendiente ante el Poder Judicial son infundados, debido a que el procedimiento administrativo sancionador en curso no está relacionado con el análisis de fondo de la Resolución N° 0052-2019-GSF-OSITRAN, que fue sometida a revisión judicial, sino que se enfoca exclusivamente en el incumplimiento del requerimiento de información realizado por Ositrán. Este requerimiento no guarda relación con el proceso contencioso en trámite, pues ambos procedimientos abordan cuestiones distintas: el contencioso evalúa la validez de la resolución, mientras que el procedimiento sancionador examina el incumplimiento de la obligación del Concesionario de proporcionar información. Por lo tanto, Ositrán está actuando dentro de sus competencias legales, sin incurrir en una intromisión indebida en un proceso judicial pendiente.

V. RECOMENDACIÓN

76. Se recomienda declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por la Empresa Nacional de Puertos del Perú S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00016-2025-GSF-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Firmado por
JAVIER CHOCANO PORTILLO
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
JOSÉ HÉCTOR ZEGARRA ROMERO
Jefe de la Jefatura de Asuntos Jurídico-Regulatorios y
Administrativos (e)
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
GUILLERMO DAVIS NEVADO SEBASTIÁN
Asistente Legal de la Jefatura de Asuntos Jurídicos-
Regulatorios y Administrativos
Gerencia de Asesoría Jurídica

Se adjunta lo siguiente:
- Proyecto de Resolución de Gerencia General
- Proyecto de Oficio de Gerencia General

NT 2025041268