

Por:

Edwar Rafael

Díaz Villanueva *

*NATURALEZA JURÍDICA DE LA
PLANIFICACIÓN DE LA TRANSMISIÓN
ELÉCTRICA EN PERÚ*

Resumen

El plan de transmisión comprende proyectos vinculantes aprobados por el Ministerio de Energía y Minas, los cuales deben ejecutarse en un periodo de diez años, con el objetivo de garantizar la calidad, seguridad y eficiencia del sistema eléctrico nacional. Esta planificación se realiza en el marco del deber estatal de asegurar la eficiencia y continuidad del suministro eléctrico.

En este documento se evalúan los criterios de generalidad, innovación y consunción para determinar si el plan de transmisión es un acto normativo o administrativo. De acuerdo con estos criterios, se revisa el carácter general del plan, lo cual no determina contundentemente que sea una norma o un acto administrativo, pues hay actos que tienen carácter general y normas con aplicación particular. Asimismo, el plan deriva de una ley, pero requiere de otros actos para ser ejecutado. Finalmente, el plan se agota con el cumplimiento de su finalidad, que es la ejecución de los proyectos vinculantes, situación que lo clasifica como un acto administrativo, máxime cuando encaja en la definición de acto administrativo y se aprueba siguiendo un procedimiento administrativo.

Se concluye que, pese a ciertas particularidades, el plan de transmisión constituye un acto administrativo en cuanto a los proyectos vinculantes, por lo que puede ser impugnado mediante recursos administrativos y revisado judicialmente. También aplica la figura de la revocatoria en los supuestos referidos a cuando sobrevienen las condiciones exigidas para su emisión o elementos que favorecen al destinatario del acto y no perjudican a terceros.

* Investigador independiente, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en regulación de servicios públicos por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. edwar.diaz@pucp.edu.pe, Lima, Perú. Índice H: 2. Identificador ORCID: 0000-0002-2942-3029.

Abstract

The transmission plan includes binding projects approved by the Ministry of Energy and Mines, which must be implemented over a 10-year period to ensure the quality, safety and efficiency of the national electricity system. This planning is carried out within the framework of the state duty to ensure the efficiency and continuity of the electricity supply.

This document evaluates the criteria of generality, innovation and consumption to determine whether the transmission plan is a normative or administrative act. The general character of the plan is reviewed in accordance with these criteria, which does not necessarily determine whether it is a rule or an administrative act, since there are acts that have a general character and rules with particular application. The plan is also derived from a law, but requires other acts to be implemented. Finally, the plan is ended by fulfilling its purpose, which is the execution of binding projects, a situation that brings it closer to being an administrative act; in addition to being approved following an administrative procedure and falling within the definition of an administrative act.

We concluded that, despite certain particularities, the transmission plan fits within the concept of administrative act as far as binding projects are concerned, and can therefore be challenged through administrative appeals and reviewed judicially. It also applies the concept of revocation in cases referred to when the conditions required for its issuance occur or elements that favor the addressee of the act and do not harm third parties.

Palabras clave: Transmisión eléctrica, SEIN, energía eléctrica, electricidad, plan de transmisión

Keywords: Electrical transmission, interconnected electrical system, electric power, electricity, transmission plan

Sumario

I. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA. 1. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS, COMPONENTES Y REGULACIONES DE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA. 2. CLASIFICACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA. **II. LA PLANIFICACIÓN DE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA.** 1. EL PLAN DE TRANSMISIÓN. 2. EL PLAN DE INVERSIONES EN TRANSMISIÓN. **III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PLANIFICACIÓN DE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA: EL PLAN DE TRANSMISIÓN.** **IV. CONCLUSIONES.** **V. BIBLIOGRAFÍA.**

I. CUESTIONES GENERALES SOBRE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA

La energía eléctrica se genera en las centrales de producción empleando recursos energéticos que pueden ser combustibles fósiles, como diésel y gas natural, o fuentes renovables, como la hidroenergía, la energía eólica, solar y biomasa, entre otras. La electricidad resultante se desplaza siguiendo un flujo.

Una vez generada, la energía eléctrica es un bien jurídico que es transportado a través de las redes de transmisión y distribución hasta los usuarios libres o regulados, quienes son los consumidores. Los usuarios regulados son aquellos que reciben el suministro a través de un distribuidor y no pueden acordar con aquél el precio de la energía por lo que se les aplica las tarifas fijadas por Osinergmin y los precios resultantes de las licitaciones de suministro de energía. Los libres sí pueden negociar con el suministrador (que puede ser un distribuidor o un generador) el precio de la energía que compran y solo se les aplica las tarifas de transmisión y distribución reguladas por Osinergmin no sujetas a negociación.

El Sistema Eléctrico Interconectado Nacional o simplemente SEIN (Decreto Ley N° 25844, 1992) está integrado por líneas de transmisión y subestaciones eléctricas interconectadas, junto con centros de despacho de carga, lo que permite la transferencia eficiente de energía entre generadores a nivel nacional. La interconexión de todos los agentes del sistema resalta la importancia de la planificación estatal para garantizar la seguridad y continuidad del servicio eléctrico. En ese orden, la legislación establece un plan de transmisión con proyectos aprobados por el Ministerio de Energía y Minas (Minem) que deben ejecutarse obligatoriamente.

En este trabajo nos enfocamos en el plan de transmisión para determinar su naturaleza jurídica, lo cual es crucial para definir los mecanismos de impugnación, sus alcances y la posibilidad de revocación.

1. DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS, COMPONENTES Y REGULACIONES DE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA

La energía eléctrica es un bien que se suministra a través de un servicio (Diaz, 2021, p. 131) y que necesita ser trasladada desde quienes la producen hacia los consumidores finales a través de una actividad denominada transmisión eléctrica.

La transmisión consiste en trasladar energía eléctrica a grandes distancias y en altas tensiones¹, desde las subestaciones de los generadores hasta las subestaciones donde se reduce el voltaje para el consumo (Vergara, 2004, pp. 22-23). La tensión se mide en voltios y se define como “la diferencia de potencial eficaz entre dos conductores cualquiera o entre un conductor y la tierra” (Código Nacional de Electricidad Suministro, 2011).

Normativamente, el sistema de transmisión está definido como un conjunto de “instalaciones de alta o muy alta tensión que permiten el intercambio de energía eléctrica, incluye las líneas de transmisión y otras instalaciones” (Reglamento de Transmisión, 2007). Dichas instalaciones deben tener “tensiones nominales

¹ De acuerdo con el Código Nacional de Electricidad (Suministro 2011), aprobado con Resolución Ministerial N° 0214-2011-MEM-DM, los niveles de tensión son los siguientes:

• Baja Tensión (BT): Conjunto de niveles de tensión utilizados para la distribución de la electricidad. Su límite superior generalmente es $U \leq 1 \text{ kV}$, siendo U la Tensión Nominal.

• Media Tensión (MT): Cualquier conjunto de niveles de tensión comprendidos entre la alta tensión y la baja tensión.

Los límites son $1 \text{ kV} < U \leq 35 \text{ kV}$, siendo U la Tensión Nominal.

• Alta Tensión (AT):

1. En un sentido general, conjunto de niveles de tensión que exceden la baja tensión (en el contexto del Código Nacional de Electricidad-Utilización).

2. En un sentido restringido, conjunto de niveles de tensión superior utilizados en los sistemas eléctricos para la transmisión masiva de electricidad. Con límites comprendidos entre $35 \text{ kV} < U \leq 230 \text{ kV}$.

• Muy Alta Tensión (MAT): Niveles de tensión utilizados en los sistemas eléctricos de transmisión, superiores a 230 kV.

superiores a 35 kV subestaciones y equipos asociados, destinados al transporte de energía eléctrica” (Glosario de Abreviaturas y Definiciones Utilizadas en los Procedimientos Técnicos del COES-SINAC, 2001).

La actividad de transmisión tiene dos componentes principales: las líneas de transmisión y las subestaciones (Santivañez, 1998, p. 113; Salvatierra, 2009, p. 318). Las primeras² están definidas como “una disposición de conductores, materiales aislantes y accesorios para transmitir electricidad entre dos puntos de un sistema” (Código Nacional de Electricidad Suministro, 2011), por donde transcurre la energía eléctrica a un determinado voltaje o nivel de tensión. Las subestaciones son el “conjunto de instalaciones, incluyendo las eventuales edificaciones requeridas para albergarlas, destinado a la transformación de la tensión eléctrica y al seccionamiento y protección de circuitos o sólo al seccionamiento y protección de circuitos” (Código Nacional de Electricidad Suministro, 2011; Dammert y otros, 2001, p. 49), es decir, donde se concentra la energía eléctrica o se ramifica en conductores de menores niveles de tensión (Santivañez, 1998, p. 114).

En su condición de servicio público conforme ha sido establecido en la Ley de Concesiones Eléctricas (a la que nos referiremos en adelante como LCE), la actividad de transmisión eléctrica se encuentra sujeta a regulaciones técnicas, legales y económicas. Las primeras están relacionadas con los componentes y características, tales como voltaje, frecuencia (Pistonesi, 2003, p. 11) determinados por el Estado para asegurar una operación óptima y eficiente. Las regulaciones legales se asocian a

² Las líneas de transmisión son un conjunto de torres y cables que conectan tramos del SEIN, pudiendo conectar a una central de generación con una subestación (donde se inyecta la energía eléctrica producida), dos subestaciones diferentes (para el intercambio de energía eléctrica en el SEIN), una subestación y un sistema de distribución (para que el distribuidor retire la energía eléctrica que suministrará a sus usuarios) o una subestación y un cliente libre (en el caso de grandes clientes —por ejemplo campamentos mineros— pueden tener su propia subestación para sus retiros). Toda línea tiene una capacidad máxima de transporte expresa en megavatios (MW).

requisitos de entrada, tales como la exigencia de concesión eléctrica (Vergara, 1994, pp. 464-465) cuando las instalaciones afecten bienes del Estado y/o requieran la imposición de servidumbre, o la necesidad de planificación previa para remunerar inversiones a través de tarifas. También se encuentra la regulación sobre libre acceso a las redes para evitar el uso abusivo de posición de dominio o la conformación de oligopolios o monopolios, mediante la obligación impuesta a los titulares de redes de permitir la conexión de terceros previo pago de costos de ampliación y compensaciones por el uso (Noumba y otros, 2003, pp. 11-13; Hunt y Shuttleworth, 1999, p. 46; Mardones, 2019, p. 208).

Finalmente, la regulación económica está asociada a las tarifas con las que se remuneran las inversiones en instalaciones de transmisión eléctrica. Todo generador que inyecta energía eléctrica al SEIN y toda empresa que la retira para su uso (clientes libres) o comercialización (distribuidores) deben pagar los costos por el uso de las redes de transmisión (Vergara, 2004, p. 385).

2. CLASIFICACIÓN DE LAS INSTALACIONES DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA

Desde la entrada en vigencia de la LCE y hasta la promulgación de la Ley N° 28832, efectuada el día 26 de julio del año 2006, las instalaciones de transmisión eléctrica estaban clasificadas únicamente en Sistema Principal de Transmisión (SPT) y Sistema Secundario de Transmisión (SST). Era competencia del Minem³, a propuesta

³ El artículo 132 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas modificado por Decreto Supremo N° 008-2006-EM, actualmente derogado, indicaba lo siguiente: “Artículo 132.- Las condiciones y criterios que deben cumplirse de manera simultánea para que una instalación sea incorporada al Sistema Principal de Transmisión, son los siguientes:

- a) Deberá ser de alta o muy alta tensión;
- b) El flujo de energía en un mismo sentido deberá ser inferior al 90% de la energía total transportada por dicha instalación, calculado para un período proyectado de cinco años;

de la entonces Comisión de Tarifas Eléctricas (entidad luego fusionada con Osinergmin) definir qué instalaciones pertenecían al SPT y al SST.

El SPT está definido en la LCE como “la parte del sistema de transmisión, común al conjunto de generadores de un Sistema Interconectado, que permite el intercambio de electricidad y la libre comercialización de la energía eléctrica” en cualquier barra (LCE, 1992; Glosario de Abreviaturas y Definiciones Utilizadas en los Procedimientos Técnicos del COES-SINAC, 2001) ubicada en este sistema. Este sistema lo conforman líneas de muy alta tensión (MAT) y de alta tensión (AT) que se encuentran conectadas a las subestaciones o barras base (Dammert y otros, 2001, p. 161). De acuerdo con la LCE, las barras son un punto del sistema eléctrico preparado para entregar o retirar energía eléctrica⁴.

Por su parte, el SST se define en la LCE como “la parte del sistema de transmisión destinado a transferir electricidad hacia un distribuidor o consumidor final, desde una barra del SPT, es decir, que permite a los generadores conectarse al sistema principal o comercializar potencia y energía en cualquier barra de estos sistemas” (LCE, 1992). Vale decir, son parte del SST las instalaciones necesarias para

-
- c) El beneficio económico que proporcione a los consumidores deberá representar, al menos, el 70% del total de los beneficios generados por la instalación, calculados para un período proyectado de cinco años;
 - d) La relación beneficio-costo para los consumidores deberá ser mayor a la unidad, calculada para un período proyectado de cinco años.

Cada cuatro años o a la incorporación de una nueva central de generación en el sistema, se evaluarán las instalaciones que no pertenecen al Sistema Principal de Transmisión, para definir su incorporación o no a este sistema. La definición de una nueva instalación de transmisión como perteneciente o no al Sistema Principal de Transmisión, se efectuará previamente a su incorporación al sistema”.

⁴ Las barras pueden ser de entrega o de transferencia. Las barras de entrega son aquellas donde el generador se conecta para inyectar su energía eléctrica, mientras que las barras de transferencia son aquellas donde los que necesitan la energía eléctrica la retiran.

entregar electricidad desde una central de generación hasta una barra del SPT y desde esta hasta los distribuidores o usuarios libres.

Con la promulgación de la Ley N° 28832 se desarrollaron dos nuevos sistemas: Sistema Garantizado de Transmisión (SGT) y Sistema Complementario de Transmisión (SCT). Todas las instalaciones de transmisión puestas en operación a partir del 26 de julio del año 2006 serían clasificadas dentro del SGT o SCT, mientras que las preexistentes conservarían su clasificación en el SPT o SST.

El SGT está conformado por las instalaciones aprobadas en el plan de transmisión, cuya concesión y construcción son resultado de una licitación pública. Por su parte, el SCT⁵ está conformado por: i) las instalaciones que estando aprobadas en el plan de transmisión resultan de la iniciativa propia de uno o varios agentes del sector (agentes pueden ser generadores, transmisores, distribuidores, usuarios libres y proveedores de servicios complementarios), ii) todas las instalaciones que no están incluidas en el plan de transmisión.

El principal cambio se dio en la remuneración de las instalaciones de transmisión. Las del SPT siguen siendo financiadas mediante un peaje determinado anualmente por Osinergmin considerando los contratos derivados de la privatización y los Contratos BOOT; mientras que el SST es remunerado mediante peajes y compensaciones sobre la base de costos de inversión, operación y mantenimiento fijados inamoviblemente en 2009. Los peajes son asumidos por los usuarios y las

⁵ En los SCT también se encuentran los sistemas de libre negociación (SCTLN), los cuales son instalaciones que permiten transferir electricidad hacia usuarios libres o que permiten a los generadores entregar su energía producida al SEIN. Se llaman así, porque en dichos casos los usuarios libres o los generadores pueden suscribir contratos de transporte de electricidad con los titulares de las instalaciones donde pacten compensaciones no reguladas por Osinergmin, sino producto de la negociación entre las partes. Osinergmin únicamente interviene de forma supletoria ejerciendo su potestad regulatoria para fijar una tarifa aplicable a los SCTLN cuando estos son usados por terceros, culmina la vigencia del contrato o las partes no se ponen de acuerdo sobre el monto a compensar.

compensaciones por los generadores, ambos remuneran a las instalaciones de transmisión.

En el SGT la remuneración se basa en costos de inversión, operación y mantenimiento determinados a través de licitaciones y no fijados por Osinergmin. En cuanto al SCT, su financiamiento proviene de los contratos derivados de licitaciones, cuando estas son realizadas, o con los cargos regulados por Osinergmin a partir de una base de datos de costos estandarizados.

La Ley N° 28832 también introdujo la figura de los refuerzos, que son mejoras en líneas y subestaciones operativas del SGT para optimizar la transmisión y calidad del servicio, asegurando el cumplimiento de estándares normativos y el acceso a redes e interconexiones. Estos deben incluirse en el plan de transmisión y no pueden superar determinados montos establecidos en el Reglamento de Transmisión, los cuales son actualizados anualmente por el Minem. En el año 2018 se establecieron las Instalaciones de Transmisión de Conexión (ITC), que enlazan las Áreas de Demanda⁶ con el SEIN (Norma “Criterios y metodología para la elaboración del plan de transmisión”, 2009). Al no estar en los planes de inversiones en transmisión, su incorporación en el plan de transmisión es obligatoria.

II. LA PLANIFICACIÓN DE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA

Para Ochoa y Kresalja (2017) el Estado puede promover los servicios públicos e infraestructura ejerciendo una actividad económicamente decisiva. Añaden que “la

⁶ En la Norma “Tarifas y Compensaciones para Sistemas Secundarios de Transmisión y Sistemas Complementarios de Transmisión”, aprobada con Resolución N° 217-2013-OS/CD, publicada el 6 de noviembre de 2013, se define Áreas de Demanda como un área determinada por Osinergmin en la que a todos los usuarios se les aplica el mismo peaje por las instalaciones de transmisión del SST y SCT que prestan el servicio dentro de dicha área, sin incluir tales instalaciones cuando son usadas o pagadas por el propio titular o por usuarios libres.

planificación es una forma de actuación del Estado en la economía” distinta de la regulación y de su actuación empresarial, que jurídicamente se formaliza mediante leyes, normas reglamentarias, actos jurídicos, planes administrativos entre otros (p. 61); además de que “representa la desconfianza por parte del legislador en el mercado como el instrumento único, más justo y eficiente, en la asignación de recursos” (p. 99). En esa misma línea, Mardones (2019) sostiene que la planificación está vinculada con el logro de objetivos pre establecidos en el desarrollo de una actividad que, dentro de un régimen de economía social de mercado, recae prioritariamente en el sector privado (p. 209).

Cuando hablamos de planificación estatal, Ariño (2001) hace referencia a dos modelos: al primero que denomina tradicional en el que la autoridad decide unilateralmente toda la oferta para satisfacer la demanda, y el segundo denominado como “nuevo sentido de la planificación” en el que la autoridad interviene para orientar la actividad privada solo en sectores especiales, cuando es necesario orientar las tendencias de oferta y demanda donde se requieren inversiones de largo plazo y la asignación de recursos escasos (p. 372).

Desde esta perspectiva, y considerando que el sector eléctrico peruano desde su reforma está orientado al mercado, la libre iniciativa privada, libertad de competencia y actividad subsidiaria del Estado, la planificación eléctrica se enmarca dentro de ese nuevo sentido de planificación al que hace referencia Ariño, pues según sostiene, este modelo no solo utiliza instrumentos compatibles con el mercado y la iniciativa privada, sino que se basa en los principios de planificación empresarial, explotación descentralizada y retribución en base a precios (Ariño, 2001, p. 373).

En efecto, el Minem y Osinergmin intervienen para planificar el sector eléctrico, en razón de que está orientado a un servicio público donde la atención

oportuna y eficiente a los usuarios eléctricos es prioritaria y prevalece la asignación de recursos escasos como lo son los recursos energéticos.

Entre los documentos de planificación creados mediante normas legales y reglamentarias se encuentran: el Plan Nacional de Energías Renovables⁷, los Planes de Inversiones en Distribución de las empresas de distribución eléctrica con accionariado estatal⁸, el Plan Nacional de Electrificación Rural⁹, la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, el plan de transmisión y el plan de inversiones en transmisión.

En cuanto a la transmisión de electricidad, que se desarrolla principalmente con iniciativa privada, LaRiviere y Lyu (2022) afirman que, si no hay suficiente capacidad de transmisión, pueden surgir restricciones de congestión que alteren el precio mayorista de la electricidad. Estos precios afectan luego a los usuarios con

⁷ De acuerdo con el artículo 11 del Decreto Legislativo N° 1002, Decreto Legislativo de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables, publicado el 2 de mayo de 2008, el Ministerio de Energía y Minas debió elaborar, a más tardar en el año 2009, el Plan Nacional de Energías Renovables, el mismo que estaría en concordancia con los Planes Regionales de Energías Renovables y que se enmarcará en un Plan Nacional de Energía. A la fecha de elaboración del presente trabajo ninguno de estos planes existe.

⁸ De acuerdo con el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1208, Decreto Legislativo que promueve el desarrollo de Planes de Inversión en las empresas distribuidoras bajo el ámbito de FONAFE y su financiamiento, publicado el 23 de septiembre de 2015, las empresas distribuidoras bajo el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) deben presentar a Osinergmin, para su aprobación, antes del inicio de cada fijación tarifaria del Valor Agregado de Distribución (VAD), un estudio de planeamiento eléctrico de largo plazo que tenga asociado un Plan de Inversiones en Distribución para el periodo de fijación tarifaria del VAD que corresponda, y que considere el reforzamiento, ampliación, remodelación, ahorro energético, mejora de la calidad del servicio, seguridad eléctrica, seguridad de suministro, innovación tecnológica y cualquier otra medida que mejore la eficiencia o eficacia de las redes de distribución existentes.

⁹ Conforme al artículo 10 de la Ley N° 28749, Ley General de Electrificación Rural, publicada el 1 de junio de 2006, el Ministerio de Energía y Minas elabora el Plan Nacional de Electrificación Rural, a largo plazo, con un horizonte de diez años, el mismo que consolida los proyectos de electrificación rural de los gobiernos regionales y locales, los programas de expansión de las empresas concesionarias de distribución eléctrica y de electrificación rural, y los programas o proyectos a desarrollarse o que son aprobadas por gobierno central.

incrementos tarifarios¹⁰ y distorsionan la libre competencia entre generadores. Dado que la transmisión eléctrica es clave para el abastecimiento y la competencia en el mercado, el Estado interviene no solo regulando, sino también planificando su expansión. He ahí la justificación para la planificación estatal en condiciones de mercado. Así, con el plan de transmisión y el plan de inversiones en transmisión, el Estado planifica las instalaciones del SEIN a ser puestas en operación, las cuales serán remuneradas luego mediante tarifas reguladas en observancia al mercado.

De ese modo, el plan de transmisión y el plan de inversiones en transmisión se enmarcan en lo que Ariño denomina “planificación conjunta”, puesto que la autoridad no solo orienta sino que impone actuaciones que afectan la vida empresarial en cuando a decisiones de largo plazo, además de que asume el riesgo, pues al establecer un carácter vinculante, las empresas que cumplan el plan tendrán como contrapartida la garantía de recuperación de sus inversiones con una tasa de rentabilidad (Ariño, 2001, pp. 386-387).

1. EL PLAN DE TRANSMISIÓN

El plan de transmisión es un estudio periódico aprobado por el Minem, a propuesta del COES, en el que a través de un análisis centralizado se identifican los

¹⁰ Por ejemplo, cuando hay congestiones en las redes de transmisión eléctrica es porque estas redes están operando a su máxima capacidad y ya no pueden trasladar un vatio/hora más. Ante dicha situación, el Ministerio de Energía y Minas se encuentra facultado para declarar emergencia eléctrica, ordenando a una empresa eléctrica a brindar capacidad de generación o transmisión adicional con la finalidad efectos de garantizar la confiabilidad del abastecimiento oportuno de energía eléctrica en el SEIN. Los costos que derive esta prestación de emergencia son reconocidos a la empresa pública mediante un cargo que se añade a la tarifa de transmisión (peaje) y es asumida por todos los usuarios conectados al SEIN. Por tanto, estas congestiones de la transmisión no solo alteran el precio mayorista, sino también el minorista al incrementarse los peajes de transmisión con el reconocimiento de estos costos para atender emergencias.

equipos de transmisión eléctrica necesarios para mantener o mejorar la calidad, fiabilidad, seguridad o economía del sistema eléctrico para un horizonte de diez años.

Como resultado del estudio de planificación, se determina el cronograma de ejecución de un conjunto de instalaciones de transmisión y la asignación de las compensaciones para su remuneración. Solo se incluyen instalaciones del SEIN hasta el límite donde inician las instalaciones para la atención exclusiva a usuarios y generadores, las instalaciones en AT o MAT que permitan conectar al SEIN con los sistemas eléctricos de países limítrofes o con sistemas aislados, e instalaciones que a criterio del COES son necesarias para mantener la seguridad, calidad y confiabilidad del suministro eléctrico en el SEIN.

El plan de transmisión incluye la lista de proyectos vinculantes, los cuales pueden ser o nuevos proyectos o refuerzos de instalaciones existentes (incluye también a las ITC), cuyas actividades para su ejecución deben iniciarse dentro del periodo de su vigencia. De acuerdo con el Reglamento de Transmisión, los proyectos vinculantes son incluidos conjuntamente con su cronograma de actividades, el anteproyecto, presupuesto de inversión estimado, propuesta de beneficiarios y asignación de compensaciones para su remuneración.

El plan de transmisión inicia su vigencia el 1 de enero del año siguiente al que es aprobado y es actualizado cada dos años con la aprobación de uno nuevo. Una vez que inicia su vigencia, el Minem, directamente o a través de un encargo hacia la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión), debe realizar las gestiones necesarias para la licitación y ejecución de las obras determinadas con carácter vinculante. Todas las instalaciones eléctricas resultantes de las licitaciones

conforman el SGT¹¹. Su remuneración está garantizada con la suscripción del contrato de concesión donde se fijan los costos de inversión (base tarifaria¹²) y de operación y mantenimiento a ser reconocidos al adjudicatario a través de las tarifas de transmisión.

El plan de transmisión se aprueba mediante resolución ministerial. Esta resolución contiene lo siguiente:

- El plan de transmisión propiamente dicho.
- La relación de proyectos vinculantes.
- La publicación de los informes y cálculos de sustento.
- Resumen del plan de transmisión.
- Plazo de treinta días calendario para que los agentes interesados manifiesten su interés en construir y operar instalaciones comprendidas en los proyectos vinculantes.

¹¹ Como excepción a la regla de que solo las instalaciones licitadas son las que conforman el SGT, existe el caso de los refuerzos ejecutados directamente por los titulares de la concesión de transmisión, cuando estos ejercen su derecho de preferencia. En dicho caso, siguiendo el principio jurídico de que lo accesorio sigue a lo principal, el refuerzo pasa a formar parte del SGT.

¹² Conforme al artículo 24 de la Ley N° 28832, la Base Tarifaria comprende las inversiones, los costos eficientes de operación y mantenimiento y, un procedimiento de liquidación, a efectos de asegurar la recuperación de la misma. Esta norma señala que las remuneraciones de las inversiones sean calculadas como la anualidad para un periodo de recuperación de hasta 30 años, con la tasa de actualización de 12%. En el artículo 25 de la Ley 28832, se señala que el componente de inversión para definir la Base Tarifaria, proviene de: a) Los valores que resulten del proceso de licitación pública, para el caso de las instalaciones que se liciten; o, b) Los valores establecidos por Osinergmin previamente a su ejecución, para el caso que el titular del Sistema de Transmisión ejerza el derecho de preferencia establecido en el artículo 22, numeral 22.2, inciso b) de la Ley 28832, para la ejecución de Refuerzos de Transmisión.

2. EL PLAN DE INVERSIONES EN TRANSMISIÓN

El plan de inversiones es un documento aprobado por Osinergmin con una vigencia de cuatro años, constituido por un conjunto de instalaciones de transmisión que son requeridas a entrar en operación dentro del mismo periodo de cuatro años que corresponde a la vigencia de los peajes y compensaciones de transmisión.

Para su aprobación, los titulares de las instalaciones de transmisión existentes remuneradas exclusivamente por la demanda (lo cual excluye a las instalaciones remuneradas por los generadores o de forma mixta por generadores y demanda) realizan un estudio de planificación de la expansión del sistema de transmisión, considerando un horizonte mínimo de diez años. A partir de ese estudio elaboran obligatoriamente una propuesta para mejorar la confiabilidad y seguridad de las redes eléctricas y la remiten a Osinergmin para su aprobación, como paso previo a la fijación de peajes y compensaciones.

El plan de inversiones en transmisión tiene una vigencia de cuatro años, pudiendo ser modificado a solicitud de los titulares. Los proyectos son asignados a los titulares de las instalaciones de las áreas de demanda, quienes se encuentran obligados a ejecutarlos, sin necesidad de licitarlos. Al entrar en operación, las instalaciones son valorizadas por Osinergmin mediante una base de datos de costos estándares que este organismo mantiene actualizada anualmente, y son clasificadas en el SCT.

Los proyectos del plan de inversiones en transmisión pueden ser licitados, sin que ello implique que sean calificados en el SGT (siempre serán parte del SCT al no estar en el plan de transmisión). Dicha posibilidad se produce cuando a los veinte días de aprobado el plan de inversiones en transmisión, los titulares solicitan al Minem que liceite uno o varios proyectos que Osinergmin les ha asignado. Si el Ministerio accede

a dicha solicitud, los proyectos a licitarse quedan fuera de los alcances del plan y se ejecutan a través de lo que dispongan los contratos resultantes de las licitaciones.

III. NATURALEZA JURÍDICA DE LA PLANIFICACIÓN DE LA TRANSMISIÓN ELÉCTRICA: EL PLAN DE TRANSMISIÓN

La administración pública emite normas en el ejercicio de su potestad reglamentaria, pero emite también actos administrativos y actos de administración, en el ejercicio de su potestad administrativa.

Los actos de administración interna organizan o hacen funcionar las actividades o servicios que presta cada entidad; se producen en el seno de la administración y carecen de relevancia externa (García de Enterría, 1981, p. 584). Según Morón (2021) “se agotan en el ámbito interno de la propia Administración, son actos del poder público, pero que por su alcance no requieren ser recubiertos de las garantías y recelos de la externa” (p. 220). Refiere Guzmán Napurí (2012) que si bien no afectan a personas fuera de la entidad pueden ser impugnados, pues toda decisión pública está sujeta a control (p. 112). En cuanto a estos actos no realizaremos mayor profundización, pues queda claro que el plan de transmisión no es uno de ellos dado sus efectos externos.

De acuerdo con su ley orgánica, el Poder Ejecutivo puede emitir diversos dispositivos, entre ellos, decretos supremos y resoluciones supremas, ministeriales, directoriales y de otras autoridades administrativas. El que un documento sea aprobado con cualquiera de estos no lo convierte en una norma o un acto administrativo, o incluso en un acto de administración interna. Así, el hecho que el plan de transmisión sea aprobado mediante resolución ministerial podría hacernos pensar que estamos ante un acto administrativo, pero no necesariamente tendría que serlo, como veremos a continuación.

Las resoluciones ministeriales, que son emitidas directamente por los ministros, se emplean para aprobar documentos de distinta naturaleza. Por ejemplo, mediante Resolución Ministerial N° 129-2009-MEM/DM, se aprobaron los “Criterios y Metodología para la elaboración del Plan de Transmisión”, documento que constituye una norma de alcance general para establecer el procedimiento y los criterios técnicos y metodológicos de elaboración y aprobación del plan de transmisión.

De otro lado, mediante resolución ministerial se aprueban actos administrativos. Por ejemplo, con Resolución Ministerial N° 375-2024-MINEM/DM se declaró¹³ en situación de grave deficiencia del servicio eléctrico el Sistema Eléctrico de Iquitos. Esta declaratoria es un acto administrativo en el que un administrado (el COES o un distribuidor) solicita que se asigne a una empresa estatal el adoptar medidas temporales ante situaciones de falta de suministro eléctrico y el Minem se pronuncia declarando la emergencia y dictando disposiciones administrativas para hacerle frente.

Finalmente, con resoluciones ministeriales también se aprueban disposiciones que no son normas ni actos administrativos, sino documentos de gestión. Tal es el caso de la Resolución Ministerial N° 040-2023-MINEM/DM que aprobó la Agenda Temprana¹⁴ 2023 del Minem.

¹³ Esta declaratoria se realiza al amparo del Decreto Supremo N° 044-2014-EM, según el cual, a solicitud del COES (en el caso del SEIN) o de la empresa distribuidora (en los sistemas aislados), los cuales actúan como administrados, ante situaciones temporales de falta de capacidad de producción o de transmisión y para asegurar el abastecimiento de energía, el Minem declara la emergencia eléctrica o grave deficiencia del servicio eléctrico y dispone que una empresa pública del sector adopte medidas temporales para asegurar el suministro, siendo los costos en que incurra reconocidos a través de las tarifas eléctricas.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado con Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, publicado el 3 de abril de 2021, la agenda temprana está definida como “el instrumento mediante el cual la entidad pública programa y publica sus problemas públicos y posibles intervenciones regulatorias teniendo en

En cuanto al plan de transmisión que también es aprobado por resolución ministerial, tal como hemos mencionado, no podemos afirmar prima facie que se trate de un acto administrativo o una norma, dado que conforme hemos visto, con resoluciones ministeriales se aprueban documentos de diversa naturaleza. Incluso si se aprobara con decreto supremo¹⁵, no sería per se un acto normativo, pues con este instrumento también se aprueban documentos no normativos sino de gestión, como lo es, por ejemplo, la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, aprobada con Decreto Supremo N° 064-2010-EM.

Entonces nos hacemos la pregunta: ¿qué es un plan? Gordillo (2014) refiere que si a un abogado se le preguntara qué es un plan, este quizás esté en apuros para definir su naturaleza jurídica y responda que se trata de una figura de naturaleza *sui generis*. No obstante, según nos refiere este autor, “un plan puede ser, según qué aspecto del mismo se considere, tanto una norma como un principio jurídico, un reglamento como un acto administrativo, o puede ser también una simple comunicación sin efecto directo” (pp. 111-112). En esa misma línea Vaquer (2024) nos dice que, en función del régimen jurídico aplicable para cada legislación sectorial, los planes pueden tener naturaleza normativa, ser actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de destinatarios o una combinación de ambos (p. 458).

De conformidad con lo descrito, para determinar la naturaleza jurídica del plan se deben evaluar las disposiciones sectoriales que, en el caso del plan de transmisión,

cuenta el alcance del AIR Ex Ante establecido en el artículo 10 del presente Reglamento, durante el año fiscal, con la finalidad de lograr mayor predictibilidad, participación y transparencia en el proceso de producción regulatoria”.

¹⁵ De acuerdo con el artículo 11 numeral 3 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, publicada el 20 de diciembre de 2007, los decretos supremos “son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional”. Como puede apreciarse, no necesariamente los decretos supremos son normas, ya que pueden aprobar otro tipo de disposiciones.

implica revisar la normativa eléctrica aplicable a la planificación estatal, además de lo que la doctrina jurídica refiere sobre las diferencias entre actos normativos y actos administrativos. Así, recurriremos a continuación a los criterios de generalidad, innovación y consunción para internarnos en la determinación de la naturaleza jurídica de este plan.

De acuerdo con la doctrina, la generalidad es un criterio distintivo entre un acto normativo y uno administrativo, pero no del todo determinante, ya que existen reglamentos no generales dirigidos a situaciones concretas y también actos administrativos generales dirigidos a una pluralidad indeterminada de destinatarios¹⁶ (Baca y Abruña, 2010, pp. 73-74; Danós, 2009, p. 213). Sobre el particular, Meilán Gil (2017) nos dice que existen actos administrativos con destinatarios no individualmente determinados pero identificables, de tal modo que los destinatarios están determinados cuando se dicta el acto, pero se individualizan cuando este se aplica (p. 587). Por ejemplo, la Guía de Elaboración de Procedimientos Técnicos, aprobada por Osinergmin, es una norma con disposiciones concretas aplicadas casi en su totalidad por el COES para regular el proceso de aprobación de tales procedimientos. Asimismo, las resoluciones de Osinergmin, que aprueban peajes y compensaciones de transmisión, constituyen actos administrativos de alcance general, ya que estos cargos deben ser pagados por todos los usuarios eléctricos; estos actos administrativos se individualizan cuando las tarifas se aplican a cada usuario de electricidad.

¹⁶ En el numeral 23.1.1 del Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019, se reconoce la existencia de disposiciones de alcance general y actos administrativos que interesan a un número indeterminado de administrados no apersonados al procedimiento.

Si analizamos el plan de transmisión bajo este criterio, advertimos que aunque no se puedan identificar los destinatarios de los proyectos vinculantes aprobados, la generalidad se encuentra en el hecho que cualquier agente puede manifestar su interés por ejecutar alguno de los proyectos aprobados; además, de forma indirecta, los proyectos vinculantes aprobados en el plan, una vez que son licitados y adjudicados, se remuneran a través de las tarifas que pagan todos los usuarios eléctricos conectados al SEIN. Por tanto, el plan de transmisión es de alcance general.

Dado que la generalidad no es un criterio determinante, en razón de que hay actos administrativos generales, otro criterio de distinción es el carácter innovador, según el cual un reglamento se diferencia de un acto administrativo en su fuerza innovadora del ordenamiento jurídico como acto ordinamental, frente al segundo que es un acto ordenado, en otras palabras, el reglamento innova en el ordenamiento jurídico, mientras que el acto administrativo aplica dicho ordenamiento. No obstante, la doctrina nos dice que en algunos casos la regulación del supuesto de hecho no se hace inmediatamente sino de forma gradual con una sucesión de normas con su correspondiente sucesión de actos (Meilán y Gil, 2017, p. 589; Baca y Abruña, 2010, pp. 73-74; Danós, 2009, p. 216).

En el caso del plan de transmisión, existe sucesión de actos para hacer efectivas sus disposiciones siendo el plan un acto intermedio entre lo que ordena la ley, el reglamento y la norma de criterios, por un lado, y la producción de actos administrativos del otro (Vaquer, 2024, p. 458), así, no basta con aprobar los proyectos vinculantes para que estos se ejecuten, sino que el Minem¹⁷ debe iniciar o disponer

¹⁷ De acuerdo con el artículo 20 del Reglamento de Transmisión, aprobado con Decreto Supremo N° 027-2007-EM, publicado el 17 de mayo de 2007, el Ministerio de Energía y Minas tiene a su cargo la convocatoria, difusión y conducción del proceso de licitación, adjudicación y firma del Contrato de Concesión de SGT. Este Ministerio, mediante resolución ministerial, puede encargar a ProInversión la conducción del proceso de licitación hasta la adjudicación de la buena pro.

que se inicie el proceso de licitación para su adjudicación y construcción, sin perjuicio de que previamente Osinergmin fije una propuesta tarifaria (base tarifaria) para que los titulares de las instalaciones sobre las que se ha aprobado ejecutar refuerzos decidan si ejercen o no su derecho de preferencia. En la licitación se emiten actos administrativos tales como la aprobación de bases, calificación de postores y adjudicación de la buena pro, con lo cual, si bien el plan de transmisión no innova en el ordenamiento jurídico, tampoco es de aplicación inmediata, pues de él derivan sucesivos actos administrativos para su cumplimiento.

Por último, según el criterio consuntivo, las normas no se consumen con un solo cumplimiento, sino que se mantienen para situaciones indefinidas (Baca y Abruña, 2010, pp. 74-75), mientras que el acto administrativo se agota con su cumplimiento, por lo que una vez agotado, para un nuevo cumplimiento, se requiere un nuevo acto (Meilán y Gil, 2017, p. 589). Bajo este criterio, el plan de transmisión es un acto administrativo, pues se cumple cuando los proyectos vinculantes son puestos en operación. Para añadir más proyectos, el plan debe o modificarse o actualizarse a los dos años. Por tanto, se trata de un instrumento no aplicable a situaciones indefinidas en el tiempo, sino agotable en situaciones concretas.

Un aspecto adicional a analizar es el de la derogatoria. Señala Danós (2009) que “el régimen legal de los actos administrativos impide que la autoridad pueda dejarlos sin efecto de manera inopinada o injustificada, porque se busca garantizar los derechos que el acto administrativo haya podido generar” (p. 216), en otras palabras, la administración no puede derogar de oficio sus propios actos, salvo que se cumplan presupuestos establecidos en la ley (Martín-Retortillo, 1963, p. 226). En cambio, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, la administración puede derogar o modificar sus reglamentos en cualquier momento. Bajo esta perspectiva, el plan de transmisión no puede ser derogado en cualquier momento, sino que se puede hacer solo aprobando

uno nuevo o retirando un proyecto para sustituirlo por otro. Las modificaciones al plan de transmisión se encuentran reguladas y sujetas a reglas de transparencia como la publicación del sustento, recepción de opiniones y la realización de una audiencia pública.

En efecto, García de Enterría (1981) nos dice que el acto administrativo se produce a través de un procedimiento administrativo, donde se parte de un presupuesto de hecho, pueden participar una pluralidad de sujetos y cada una de las actuaciones adopta ciertas formas preestablecidas normativamente (p. 164). Esta posición está recogida en la Ley N° 28832, donde se establece que “el proceso para la elaboración y aprobación del Plan de Transmisión debe cumplir con las políticas de transparencia de información, audiencias públicas y mecanismos de participación de los Agentes del sistema, organizaciones representativas de usuarios y demás interesados” (Ley N° 28832, 2006).

Ahora bien, para determinar si el plan de transmisión es un acto administrativo, también es importante remitirnos a la Ley que define a los actos administrativos como “[1]las declaraciones de las entidades que, [2]en el marco de normas de derecho público, [3]están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados [4]dentro de una situación concreta” (Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 2019).

No abundaremos sobre los tres primeros extremos de la definición¹⁸, toda vez que los mismos son compartidos tanto por los actos reglamentarios como por los actos

¹⁸ Sobre la definición de acto administrativo, García de Enterría (1981) nos dice que este es “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria” (p. 587). En efecto, este autor nos señala que la declaración intelectual excluye cualquier actividad puramente material, que puede ser de voluntad, pero también de deseo, de conocimiento, de juicio, como lo es, por ejemplo, la exigencia de rendición de cuentas, actos de fiscalización, entre otros. Dado que es la declaración de una

administrativos: El plan es una declaración unilateral del Minem donde, además del estudio de planificación, este determina los proyectos vinculantes¹⁹ a ejecutarse (Morón, 2021, p. 198). Se aprueba siguiendo el procedimiento establecido en el Reglamento de Transmisión y los criterios definidos en la norma “Criterios y metodología para la elaboración del plan de transmisión”, ejerciéndose la potestad dictada en la Ley N° 28832 (Morón, 2021, pp. 200-201); y genera efectos sobre los derechos, intereses y obligaciones de los administrados.

Sobre el tercer extremo nos preguntamos quiénes son los administrados y si plan de transmisión tiene efectos sobre sus derechos, intereses u obligaciones. Entre los administrados pueden encontrarse (sin ánimos de establecer una relación taxativa) los titulares de las instalaciones de transmisión sobre las que se prevé ejecutar refuerzos quienes deciden si ejercen o no el derecho de preferencia, los agentes interesados en construir y operar alguna de las instalaciones de los proyectos vinculantes quienes pueden ejecutar los proyectos sin necesidad de participar en una licitación, así como cualquier otra persona con algún interés sobre la ejecución de los proyectos vinculantes.

De otro lado, identificamos como administrado al COES, quien no solo presenta la propuesta y da opinión para su aprobación, sino que tiene como función “coordinar la operación de corto, mediano y largo plazo del SEIN al mínimo costo, preservando la

entidad, quedan excluidos los actos jurídicos del administrado, los actos dictados por órganos que no tienen función administrativa, así como contratos y convenios. Refiere que el acto administrativo es por esencia unilateral, lo cual no excluye que la voluntad del administrado pueda tener alguna relevancia como lo es en el caso de los desistimientos o renuncias. Así, no existe acto administrativo sin norma específica que previamente lo autorice y lo prevea (pp. 587-591)

¹⁹ De acuerdo con el artículo 15 del Reglamento de Transmisión, aprobado con Decreto Supremo N° 027-2007-EM, publicado el 17 de mayo de 2007, los proyectos vinculantes incluyen el cronograma de actividades, el anteproyecto, el presupuesto de inversión estimado, la propuesta de beneficiarios y asignación de compensaciones para su remuneración.

seguridad del sistema, el mejor aprovechamiento de los recursos energéticos, así como planificar el desarrollo de la transmisión del SEIN” (Ley N° 28832, 2006). En tal sentido, la función planificadora del COES está estrictamente vinculada con la aprobación del plan de transmisión, pues para que se haga efectiva dicha función se requiere la participación del Minem como organismo aprobador. Por ello, consideramos que se cumple con el tercer extremo de la definición.

Descartamos a los usuarios eléctricos del SEIN como administrados, no solo porque la doctrina sostiene que están descartados los actos que producen efectos indirectos en el ámbito externo, sino porque el plan de transmisión no causa per se un efecto sobre aquellos (Morón, 2021, p. 200). Si bien los usuarios pagarán en sus tarifas los costos de los proyectos ejecutados, esto no se materializa con la aprobación del plan de transmisión, sino, será necesario que Osinergmin apruebe la base tarifaria en caso se ejerza el derecho de preferencia, o se realice una licitación donde resultarán costos adjudicados a trasladarse a las tarifas.

En cuanto al último extremo de la definición, los efectos del acto administrativo deben darse en una situación concreta que no es igual a una individualización del administrado. El plan de transmisión se da en un contexto de propuesta de solución a los problemas de la transmisión eléctrica del país, donde operan empresas (agentes) interesadas en ejecutar proyectos de infraestructura eléctrica. Por tanto, identificamos una situación concreta donde los agentes con infraestructura de transmisión eléctrica son los destinatarios de acto, por tanto, se cumple con el cuarto extremo.

No obstante, conviene mencionar que, a la fecha, y desde que se aprobó el primer plan de transmisión en el año 2011, no se han interpuesto recursos impugnativos contra las resoluciones ministeriales que aprobaron los planes de transmisión, lo cual podría deberse a varias razones entre las que estarían el hecho

que los destinatarios del plan estuvieron de acuerdo con los proyectos vinculantes incluidos, no se consideraron destinatarios, tenían desconocimiento jurídico, asumieron que se ajustaban a derecho, o cualquier otra razón adicional, todas las cuales no son analizadas en el presente trabajo por carecer de evidencia tangible y mantenerse dentro del ámbito de la subjetividad.

Por ejemplo, si partiéramos del supuesto de que los destinatarios del plan de transmisión no se consideran administrados, podríamos afirmar que, o creen que están ante una norma, ante la cual solo cabría impugnarla mediante el proceso de acción popular, o están ante un plan que no surte efectos directos e inmediatos (los efectos estarían en las acciones posteriores) y, por ende, que el plan es solo un instrumento de gestión del cual se derivan posteriores actos administrativos sí impugnables, como lo es la aprobación de la propuesta de base tarifaria para los refuerzos, a cargo de Osinergmin, o actos emitidos durante la licitación.

Ahora bien, para aprobar el plan de transmisión se lleva a cabo un procedimiento constituido por etapas, plazos, actores y responsabilidades. De acuerdo con la ley, el procedimiento administrativo es “el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados” (Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 2019). Esta definición se encuentra respaldada por la doctrina, por ejemplo, para Gordillo (2006) el procedimiento administrativo es una secuencia de actos progresivos que tienen como objeto llegar a un acto estatal determinado, es decir, que estos actos unidos se caracterizan por estar encaminados a un determinado fin (p. 389).

Para la aprobación del plan de transmisión se sigue un procedimiento ante el Minem, el cual inicia con la presentación de la propuesta de actualización del plan de transmisión. Esta propuesta es elaborada por el COES en atención a su facultad de planificación delegada, considerando los requerimientos o alternativas de solución presentadas por los agentes del mercado. Una vez recibida, es revisada por Osinergmin, entidad que puede realizar observaciones para que el COES las subsane. Solo después de subsanadas las observaciones, el Minem emite la resolución ministerial aprobando el plan de transmisión.

Como podemos apreciar, la aprobación del plan de transmisión tiene etapas definidas en las que interactúan el Minem, el COES y Osinergmin. Incluso pueden participar los agentes interesados mediante la presentación de opiniones en caso el Minem pretenda modificar la propuesta definitiva del plan antes de su aprobación. Por tanto, podemos afirmar que se trata de un procedimiento administrativo cuyos actos intermedios están orientados a la finalidad de aprobar el plan.

Sin embargo, el que se siga un procedimiento administrativo no implica necesariamente que el producto tenga que ser un acto administrativo. En la doctrina, se reconoce la existencia de procedimientos administrativos normativos, los cuales son llevados a cabo en el ejercicio de la potestad normativa de la administración pública y donde se tiene como contraparte no a un administrado, sino a “una pléyade de agentes e individuos indeterminada que sufrirá los efectos del acto a ser producido” (Rhein, 2010, pp. 198-199).

En el sector eléctrico tenemos un ejemplo de procedimiento administrativo que tiene como producto una norma. Es el caso de los procedimientos técnicos del COES. Este comité, en el ejercicio de otra de sus funciones públicas, elabora y remite su propuesta de procedimiento a Osinergmin y, luego de una ronda de observaciones y

subsanaciones, el regulador emite una resolución de su consejo directivo aprobando el procedimiento, previa publicación del proyecto normativo para recepción de comentarios por parte de los interesados.

Por todo lo visto, podemos afirmar que los criterios de generalidad y ordinamental no son suficientes para categorizar al plan de transmisión como un acto administrativo o una norma. Tampoco es suficiente que su aprobación se realice siguiendo un procedimiento administrativo. Sin embargo, el criterio consuntivo más la definición de acto administrativo sí nos ayudan a clasificarlo como un acto administrativo, siendo esta la posición por la que nos inclinamos en el presente trabajo.

Cabe mencionar el caso del plan de inversiones en transmisión que es el otro plan aprobado por el Estado. Sobre este no cabe duda de que se trata de un acto administrativo, puesto que es aprobado siguiendo un procedimiento regulatorio regido por la Ley N° 27838, el cual permite que las resoluciones del consejo directivo de Osinergmin con las que se aprueban, puedan ser impugnadas en sede administrativa e incluso ser materia de procesos contencioso administrativos. En el plan de inversiones en transmisión, Osinergmin realiza la actividad de planeamiento de la expansión de la transmisión eléctrica, al igual que lo hace el COES con el plan de transmisión, pero a diferencia de este último, se asignan proyectos a determinados concesionarios de transmisión quienes deberán ejecutarlos obligatoriamente dentro del periodo regulatorio para el que se aprueban.

Dicho lo anterior, bajo nuestra interpretación, el plan de transmisión, en la parte en que aprueba los proyectos vinculantes es un acto administrativo, sujeto a un procedimiento para su aprobación, donde el Minem no tiene discrecionalidad para aprobar algo sin la opinión previa de Osinergmin y el COES; e incluso no puede

realizar cambios a la propuesta final del plan, sin antes dar transparencia a su actuación, con la publicación de la versión preliminar del plan, la recepción de comentarios y observaciones de los interesados y la realización de una audiencia pública.

Por su lado, el documento denominado “plan de transmisión”, así como el resumen del mismo y los informes y cálculos realizados no son actos administrativos ni normativos. Constituyen lo que se conoce como plan administrativo, el cual, a entender de Vaquer (2024), es “un tipo de actuación administrativa que tiene por objeto el diagnóstico de una realidad compleja y la determinación de objetivos, criterios y medios para su transformación en un periodo de tiempo” (p. 458). En cuanto al plazo para que los interesados manifiesten su interés en ejecutar y operar los proyectos vinculantes, podemos afirmar que esta disposición sí tiene naturaleza normativa, toda vez que es una repetición de lo establecido en el Reglamento de Transmisión.

Siendo un acto administrativo, la resolución ministerial que aprueba el plan de transmisión, en el extremo que determina los proyectos vinculantes, es susceptible de ser impugnada únicamente mediante el recurso de reconsideración, habida cuenta de que el ministro no cuenta con superior jerárquico dentro del ministerio, y revisable en sede judicial a través de la interposición de una demanda contencioso-administrativa.

En ese mismo sentido y de forma adicional nos preguntamos si aplica la figura de la revocatoria del acto administrativo en el caso del plan de transmisión, en el extremo que determina los proyectos vinculantes. Sobre este particular, sabemos que la ley permite la revocatoria de los actos administrativos con efectos a futuro, en determinados casos, excepto por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

Legislativamente, la revocatoria aplica en los casos en los que [1] ha sido establecida en una norma con rango legal y siempre que se cumplan los requisitos allí establecidos, [2] cuando sobreviene la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada, [3] cuando sobrevienen elementos de juicio que favorezcan a los destinatarios del acto que no perjudiquen a terceros, y [4] cuando se trate de un acto contrario al ordenamiento jurídico que cause agravio o perjudique la situación jurídica del administrado, siempre que no lesione derechos de terceros ni afecte el interés público (Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 2019).

En las normas de rango legal que regulan la aprobación del plan de transmisión no existe disposición alguna sobre la posibilidad de revocar el acto administrativo por lo que no se cumple el primer supuesto, no obstante, en el Reglamento de Transmisión se ha establecido la posibilidad de su modificación de forma excepcional durante su vigencia, cuando exista la necesidad de incluir un nuevo proyecto vinculante como consecuencia del retiro de uno o más proyectos vinculantes.

En el citado reglamento se especifica que el Minem se encuentra facultado para retirar cualquier proyecto del plan cuando por una causa no técnica sobreviniente se hace inviable su ejecución, lo cual debe estar sustentado en la opinión previa del COES, situación que podría estar inmersa en los supuestos segundo y tercero de la revocatoria del acto administrativo. Por tanto, estas disposiciones deben interpretarse de forma concordada con el Reglamento de Transmisión, de tal manera que no está permitido revocar todo el acto administrativo, sino únicamente una parte, mediante el retiro de proyectos vinculantes y su reemplazo por otro.

En efecto, si el plan de transmisión incluye un proyecto que no podrá ser ejecutado, esto es una situación desfavorable para los agentes y usuarios del sector eléctrico, por lo que la aprobación de un nuevo proyecto vinculante y viable debidamente sustentado siempre será una situación favorable para todos los destinatarios del plan de transmisión y no perjudica a terceros. Asimismo, la imposibilidad de ejecutar un proyecto aprobado también podría implicar la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la su aprobación.

Por último, si bien el reglamento no ha establecido disposiciones sobre el cuarto supuesto, resulta evidente que, si un proyecto vinculante ha sido aprobado en contravención a las disposiciones técnicas normativas, constituiría un acto contrario al ordenamiento jurídico y por ende pasible de ser revocado, además de anulable, a pedido de parte en un recurso de reconsideración o de oficio, por parte del Minem.

Remitiéndonos al derecho comparado, conviene hacer referencia a lo que ha sostenido la doctrina de Chile, país que tiene un mercado eléctrico regulado de forma muy similar a Perú, donde, respecto a la naturaleza jurídica de la planificación de la transmisión eléctrica, Mardones, sin analizar si se trata de un acto reglamentario, nos dice que la planificación de la transmisión se trata de una relación jurídico-administrativa que constituye un acto administrativo unilateral del Estado (Mardones, 2019, pp. 225-226) descartando la existencia de prestaciones mutuas entre el Estado y los privados que ejecutan las obras. Por último, si bien adoptamos la posición de que el plan de transmisión, en el extremo en que aprueba los proyectos vinculantes, constituye un acto administrativo, conviene mencionar que esta posición no está expresamente recogida en el Reglamento de Transmisión, en cuyo artículo 17 se señala el procedimiento de aprobación del plan. En este reglamento se establece que a más tardar el 31 de diciembre el Minem debe publicar la resolución ministerial que aprueba el plan conjuntamente con sus informes y cálculos de sustento, así como de

un resumen, y, seguidamente, se dictan disposiciones sobre la exclusión de proyectos o la modificación del plan, pero no se dice nada sobre la posibilidad de impugnación.

Desde el punto de vista de una interpretación integrada de las normas jurídicas, consideramos que no es necesaria tal precisión, ya que el Reglamento de Transmisión debe interpretarse de forma concordada con el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, donde ya se encuentra prevista la figura de los recursos administrativos como mecanismo para que los administrados impugnen los actos administrativos. Sin perjuicio de lo indicado, y en aras de dar mayor transparencia al procedimiento de aprobación del plan de transmisión, proponemos la siguiente fórmula en el Reglamento de Transmisión:

17.5 Recibida la opinión de Osinergmin, el Ministerio, a más tardar el 31 de diciembre, publicará la Resolución Ministerial que aprueba el Plan de Transmisión. Dicha resolución es susceptible de ser recurrida a través del recurso de reconsideración conforme a lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General. (...)

IV. CONCLUSIONES

La actividad de transmisión eléctrica constituye un servicio público, por lo que el Estado ejerce control, no solo mediante la fijación tarifaria y regulación del acceso al mercado, sino con la planificación, a través del plan de transmisión que contiene, además de los documentos asociados al estudio de planificación, una relación de proyectos vinculantes que deben ser ejecutados en un periodo dado, para mantener el suministro eléctrico en condiciones de seguridad, continuidad y eficiencia. La planificación de la expansión eléctrica se realiza mediante un procedimiento centralizado en el Estado, con la participación de los privados en las diversas etapas, las cuales garantizan la transparencia y publicidad de los actuados.

Un plan no tiene una naturaleza jurídica definida, pues en su contenido puede tener disposiciones administrativas, normativas o una combinación de estas. Por ello, el hecho que el plan de transmisión sea aprobado con resolución ministerial no lo convierte en un acto administrativo, ya que con las resoluciones ministeriales también se aprueban normas, actos de administración interna y documentos de gestión. Así, se requiere revisar las disposiciones sectoriales y los criterios utilizados por la doctrina para determinar la naturaleza jurídica del plan.

El criterio de generalidad no es suficiente para determinar que el plan de transmisión sea un acto administrativo, pues hay actos administrativos generales con pluralidad de destinatarios y actos normativos aplicables a casos concretos. En efecto, el plan está dirigido a un conjunto de destinatarios de forma general.

El criterio de ordinamental tampoco basta, ya que si bien el plan de transmisión es un acto ordenado que deriva otras normas, también de él derivan actos administrativos para que sea cumplido, tales como la aprobación de la base tarifaria por parte de Osinergmin y los que se emitan dentro del proceso de licitación para adjudicar los proyectos aprobado.

Por su parte, el criterio consuntivo sí ubica al plan de transmisión en la categoría de acto administrativo, pues este se agota con la ejecución de los proyectos aprobados, y para incorporar nuevos proyectos debe esperarse a la actualización. Asimismo, el hecho que el plan de transmisión no pueda ser derogado en cualquier momento, como sí ocurre con los reglamentos, y que para su modificación tenga que seguirse un proceso regulado, refuerza la tesis de que es un acto administrativo. La posición que adoptamos en el presente trabajo es precisamente que el plan de transmisión, en el extremo en que determina los proyectos de transmisión vinculantes, constituye un acto administrativo.

Que la aprobación del plan de transmisión se produzca como consecuencia de un procedimiento administrativo, donde participan el Minem, Osinergmin y el COES, con la posibilidad de intervención adicional de los agentes interesados, no es concluyente para categorizarlo como un acto administrativo, toda vez que, como consecuencia de un procedimiento administrativo, también se pueden aprobar normas. No obstante, el plan de transmisión se enmarca en la definición de acto administrativo: es una declaración del Minem en ejercicio de la facultad conferida en la Ley N° 28832, que produce efectos jurídicos sobre los intereses de los agentes de transmisión eléctrica en una situación de planificación estatal.

El plan de transmisión es un acto administrativo, únicamente en el extremo en que se determinan los proyectos vinculantes. Todos los demás extremos, referidos a los estudios de planificación, así como los informes, cálculos y resumen constituyen una declaración de la administración sin efectos jurídicos que pueden considerarse documentos de gestión. El plazo que se da a los interesados para que manifiesten su interés de ejecutar los proyectos vinculantes tiene naturaleza normativa, pues repite lo establecido en el Reglamento de Transmisión.

Dado que es un acto administrativo, la resolución ministerial que aprueba los proyectos vinculantes del plan de transmisión solo puede ser impugnada con el recurso de reconsideración al ser el ministro la máxima instancia del Minem, o envía judicial a través del proceso contencioso administrativo. Del mismo modo, se encuentra sujeto a la revocatoria del acto administrativo, en los supuestos referidos a cuando sobreviene las condiciones exigidas para su emisión o elementos que favorecen al destinatario del acto y no perjudican a terceros.

Finalmente, si bien concluimos que no es necesario establecer expresamente la posibilidad de que los administrados puedan impugnar el plan de transmisión en vía

administrativa, pues aplica de manera concordada la Ley del Procedimiento Administrativo General donde ya está prevista tal posibilidad, en aras de dotar mayor transparencia al proceso de aprobación del plan proponemos precisar en el Reglamento de Transmisión que la aprobación del plan está sujeta a impugnación mediante el recurso de reconsideración.

V. **BIBLIOGRAFÍA**

Ariño Ortiz, Gaspar (2001). Principios de derecho público económico. Segunda edición. Comares.

Baca Oneto, V. y Abruña Puyol, A. (2010). El reglamento, ¿acto administrativo en el derecho peruano? *Revista de Derecho* Volumen 11. Universidad de Piura. Disponible en: <https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/view/1529/1252>

Bitu, R. y Born P. (1993). *Tarifas de energía eléctrica: aspectos conceptuales y metodológicos*. Documento elaborado por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

Dammert Lira, A., Molinelli Aristondo, F. y Carbajal Navarro, M. (2011). *Fundamentos técnicos y económicos del sector eléctrico peruano. Publicación realizada por Osinergmin*. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/607310/Libro_Fundamentos_Tecnicos_Economicos_Sector_Electrico_Peruano.pdf.

Danós Ordoñez, J. (2009). El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano. *Aspectos del Derecho Procesal Constitucional: Estudios en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador de Derecho*. Editorial Idemsa.

- Díaz Villanueva, E. R. (2021). Implicancias jurídicas de la naturaleza jurídica de la energía eléctrica. *Revista Enerlac*. Volumen V. Número 2. Diciembre, 2021 (116 - 132). Disponible en: <https://enerlac.olade.org/index.php/ENERLAC/article/view/160>.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomás Ramón (1981). *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas.
- Gordillo, A. (2006). *Tratado de derecho administrativo, tomo 2: la defensa del usuario y del administrado*. Octava edición. Fundación de Derecho Administrativo.
- Gordillo, A. (1974). Aspectos jurídicos del plan. *Revista de Derecho Público* N° 16(111- 119).
- Guzmán Napurí, C. (2012). Las actuaciones impugnables en el Proceso Contencioso Administrativo peruano. *Revista de Derecho Administrativo* N° 11. Círculo de Derecho Administrativo.
- Hunt, S. y Shuttleworth, G. (1999). *Competition and choice in electricity*. John Wiley & Sons Ltd.
- Kresalja, B. y Ochoa, C. (2017). *Derecho constitucional económico*. PUCP.
- Lariviere, J. y LYU, X. (2022). Restricciones de transmisión, energías renovables intermitentes y bienestar. *Journal of Environmental Economics and Management*, Elsevier, vol. 112 March 2022. Disponible en: <http://www.jacoblariviere.com/papers/TCLs.pdf>.
- Mardones Osorio, M. (2019). Naturaleza jurídica de la planificación de la transmisión. *Revista de Derecho Administrativo Económico* N° 31 (205-229). Universidad Católica de Chile.

Martín-Retortillo, Lorenzo. Actos administrativos generales y reglamentos. En: *Revista de administración pública*, año 1963, número 40 (225-250).

Meilán Gil, José Luis (2017). El carácter estructural de la norma y el acto administrativo. *Revista de La Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVIII número 268 (567-594).

Morón Urbina, J. (2021). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, 16 edición*. Gaceta Jurídica.

Noumba Um, P.; Guille L.; Simon, L. y Christophe R. (2003). *A Model for Calculating Interconnection Costs in Telecommunications*. World Bank. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/99340146877995571/pdf/A-model-for-calculating-interconnection-costs-in-telecommunications.pdf>.

Pistonesi Castello, H. (2023). Elementos de teoría económica de la regulación. Aplicación a las industrias energéticas. *Ensayos de Economía*. Universidad Nacional de Colombia.

Rhein Schirato, V. (2010). Legitimidad procesal y tipos de Proceso Administrativo. *Revista de Derecho Administrativo* 9 (187-205). Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13713>.

Salvaterra Combina, R. (2009). Los contratos de concesión en el sector eléctrico. *Círculo de Derecho Administrativo*. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14030>.

Santivañez, R. (1998). Mercado Eléctrico Peruano: principios y mecanismos de operación y sistemas de precios. *Revista Themis* N° 37. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11699>.

Vergara Blanco, A. (2004). *Derecho eléctrico*. Primera edición. Editorial Jurídica de Chile.

Vergara Blanco, A. (1994). La concesión eléctrica: procedimiento, servidumbres y ocupación del suelo privado y público. Proposiciones concretas de cambios legislativos. *Revista chilena de derecho* Volumen 21, N° 03 (sept.-dic. 1994).

1. LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA CITADAS

Decreto Ley N° 25844. Ley de Concesiones Eléctricas. 19 de noviembre de 1992. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Decreto Supremo N° 009-93-EM. Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas. 25 de febrero de 1993. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Resolución Ministerial N° 143-2001-EM-VME. Glosario de Abreviaturas y Definiciones Utilizadas en los Procedimientos Técnicos del COES-SINAC. 31 de marzo de 2001. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Perú. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 007-2002-AI/TC que se reconoce que los gobiernos locales tienen una capacidad para regirse mediante normas y actos de gobierno que se extiende a todas las competencias que constitucionalmente le han sido atribuidas (27/08/2003). Alva Orlandini, J.; Bardelli Lartirigoyen, J.; Rey Terry, G.; Aguirre Roca, M.; Revoredo Marsano, D.;

Gonzales Ojeda, M. y García Toma, V. Disponible en:
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00007-2002-AI.html>

Ley N° 28749. Ley General de Electrificación Rural. 1 de junio de 2006. Disponible en:
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Ley N° 28832. Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la Generación Eléctrica. 23 de julio de 2006. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Decreto Supremo N° 027-2007-EM. Reglamento de Transmisión. 17 de mayo de 2007. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre de 2007. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Decreto Legislativo N° 1002. Decreto Legislativo de promoción de la inversión para la generación de electricidad con el uso de energías renovables. 2 de mayo de 2008. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Resolución Ministerial N°129-2009-MEM-DM. Norma “Criterios y metodología para la elaboración del plan de transmisión”. 7 de marzo de 2009. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Resolución Ministerial N.º 0214-2011-MEM-DM. Código Nacional de Electricidad (Suministro 2011). 5 de mayo de 2011. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Decreto Legislativo N° 1208. Decreto Legislativo que promueve el desarrollo de Planes de Inversión en las empresas distribuidoras bajo el ámbito de FONAFE y su

financiamiento. 23 de septiembre de 2015. Disponible en:
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Ley N° 30705. Ley de organización y funciones del Ministerio de Energía y Minas. 21 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 25 de enero de 2019. Disponible en:
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.

Decreto Supremo N° 063-2021-PCM. Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante. 3 de abril de 2021. Disponible en:
<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>.