

**INFORME N° 00163-2026-IC-OSITRAN
(STO-GAJ)**

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

Asunto : Propuesta de modificación del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán y de la Directiva para la Aplicación, Impugnación y Cobro de Penalidades en los Contratos de Concesión bajo el ámbito del Ositrán

Referencia : a) Memorando N° 00106-2026-STO-OSITRAN, de fecha 4.06.2026
b) Memorando N° 00700-2026-GSF-OSITRAN, de fecha 15.04.2026
c) Informe N° 00014-2026-STO-OSITRAN, de fecha 23.03.2026
d) Reunión del 18.03.2026
e) Memorando N° 00035-2026-SCD-OSITRAN, de fecha 16.03.2026
f) Memorando N° 00112-2026-GAJ-OSITRAN, del 11.03.2026

Fecha : 30 de septiembre de 2026

Firmado por:
RODRIGUEZ
ANTONIO
MICHAE
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 30/09/2026
13:53:42 -0500

Firmado por:
CHOCANO PORTILLO
Javier Eugenio Manuel
Jose FAU
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 30/09/2026
15:21:40 -0500

I. OBJETO

1. El objeto del presente informe es sustentar la propuesta de modificación del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN¹ (en adelante, RIIS) y la propuesta de modificación de la Directiva para la Aplicación, Impugnación y Cobro de Penalidades en los Contratos de Concesión bajo el ámbito del OSITRÁN, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 050-2016-CD-OSITRAN (en adelante, Directiva de Penalidades), con la finalidad de determinar el momento exacto en el cual el Tribunal en Asuntos Administrativos del Ositrán (en adelante, TAA o Tribunal) inicia el ejercicio de sus labores como segunda instancia administrativa.

II. ANTECEDENTES

2. Mediante Informe N° 00014-2026-STO-OSITRAN, de fecha 23 de marzo de 2026, por encargo de la Gerencia General, la Secretaría Técnica de los Tribunales del Ositrán (en adelante, STO) recomendó acciones a seguir para la implementación del TAA. En ese sentido, se estableció la necesidad de modificar el RIIS y la Directiva de Penalidades en lo relativo a la determinación del inicio de las labores del mencionado Tribunal, con el objetivo de precisar el momento en que el TAA asume competencias, así como garantizar el debido procedimiento y el cumplimiento de los plazos establecidos.
3. Mediante Memorando N° 00700-2026-GSF-OSITRAN, de fecha 15 de abril de 2026, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (en adelante, GSF) señaló que la propuesta formulada por la STO incide en aspectos vinculados con la configuración y funcionamiento del órgano competente de segunda instancia administrativa (TAA), y que, al no ostentar competencia funcional respecto de la segunda instancia administrativa, no le corresponde emitir pronunciamiento sobre las propuestas materia de análisis.
4. Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0029-2026-CD-OSITRAN, publicada el 24 de mayo de 2026, se aprobaron las "Disposiciones aplicables a los Concursos Públicos para la Selección y Designación de Miembros del Tribunal en Asuntos Administrativos" (en adelante, Disposiciones).

Visado por: SANTILLAN ESPINOZA
Jessica Victoria FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 30/09/2026 15:52:57 -0500

Visado por: MEGO SILVA Julio
Cesar FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 30/09/2026 15:35:01 -0500

Visado por: ZECARRA ROMERO
Jose Hector FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 30/09/2026 14:35:28 -0500

¹ Modificado por la Resolución de Presidencia N° 0040-2025-PD-OSITRAN.

Visado por:
ARROYO TOCTO, VICTOR ADRIAN
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 30/09/2026 14:14:06 -0500

5. Mediante Memorando N° 00106-2026-STO-OSITRAN, de fecha 4 de junio de 2026, la STO solicitó a la Gerencia General el inicio del procedimiento de convocatoria de las tres plazas del TAA².
6. A través de la Resolución de Gerencia General N° 00064-2026-GG-OSITRAN, de fecha 11 de junio de 2026, se designó al Comité encargado de la conducción del Concurso Público para la Selección y Designación de tres (03) miembros del TAA.
7. Mediante Acta N° 00002-2026-CSTAA-OSITRAN, de fecha 01 de julio de 2026, el Comité dispuso suspender temporalmente las actuaciones vinculadas al Concurso Público CPMVTAA N° 001-2026-OSITRAN, para la selección y designación de tres (03) miembros del Tribunal en Asuntos Administrativos del Ositrán, hasta que la Jefatura de Gestión de Recursos Humanos informe si se cuenta con la disponibilidad presupuestal y las condiciones que permitan la continuidad del proceso.
8. La Gerencia General, mediante proveído de fecha 24 de julio de 2026, recaído en el Memorando N° 00760-2026-JGRH-GA-OSITRAN, otorgó conformidad para la reanudación del Concurso Público CPMVTAA N° 001-2026-OSITRAN y autorizó la continuación de las actuaciones a cargo del Comité, lo cual ocurrió luego de que la Jefatura de Gestión de Recursos Humanos confirmó que se contaba con la respectiva disponibilidad presupuestal.
9. El 4 de agosto de 2026, el Comité encargado de la conducción del Concurso público CPMVTAA N° 001-2026-OSITRAN, publicó las bases y anexos correspondientes para la selección y designación de tres miembros del TAA por un periodo de 5 años.
10. Mediante Comunicado de fecha 21 de agosto de 2026, el Comité a cargo del Concurso Público CPMVTAA N° 001-2026-OSITRAN aprobó la modificación del cronograma del proceso de selección con la finalidad de ampliar el plazo para la presentación de postulaciones y favorecer una mayor concurrencia de profesionales que cumplan con los requisitos establecidos en las Bases.
11. De acuerdo con la modificación del cronograma, dicho proceso de selección se encuentra en la etapa de Evaluación Preliminar, encontrándose prevista la fecha de publicación de resultados el 14 de octubre de 2026.

III. ANÁLISIS

3.1. Necesidad de determinación del inicio de las labores del TAA

12. Estando en desarrollo la implementación del TAA, se ha identificado la existencia de disposiciones aprobadas por el Ositrán que contemplan criterios distintos respecto del momento en que la Gerencia General deja de conocer, como órgano de segunda instancia administrativa, los asuntos atribuidos al TAA, y el momento en que este último inicia sus labores.
13. En efecto, por un lado, mediante los Acuerdos CD N° 1799-542-15-CD-OSITRAN y 1820-546-15-CD-OSITRAN³, el Consejo Directivo del Ositrán dispuso que la Gerencia General

² De acuerdo con lo indicado en el numeral II.3.1 y en la Tercera Disposición Complementaria de las "Disposiciones aplicables a los Concursos Públicos para la Selección y Designación de Miembros del Tribunal en Asuntos Administrativos".

³ **Acuerdo CD 1799-542-15-CD-OSITRÁN**

(...)

"e) Disponer que el Tribunal en Asuntos Administrativos estará conformado por tres (03) miembros que serán propuestos por la Presidencia Ejecutiva y designados por el Consejo Directivo. De conformidad con lo dispuesto por la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de Decreto Supremo N° 114-2013-PCM, que modifica el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Uso Público-OSITRAN, **mientras no se INSTALE e INICIE sus FUNCIONES** del Tribunal en Asuntos Administrativos del OSITRAN, la Gerencia General continuara conociendo, en la instancia que tiene asignada, los asuntos sobre los que le corresponde pronunciarse."

[El subrayado, mayúscula y resaltado son nuestros]

Acuerdo CD 1820-546-15-CD-OSITRÁN

continúe ejerciendo las funciones de segunda instancia administrativa de los recursos de apelación interpuestos contra lo resuelto por la GSF **hasta la instalación e inicio de funciones del TAA**, en concordancia con la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y publicado el 27 de julio de 2006⁴.

14. Por otro lado, en el anexo de la Directiva de Penalidades⁵, se estableció que la Gerencia General resuelva los recursos mencionados **hasta la instalación del TAA**. Mientras que, por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y la Única Disposición Complementaria Final del RIIS⁶ establecieron que dicha competencia se mantendrá **hasta la constitución del TAA**. Cabe precisar, no obstante, que ambas disposiciones del RIIS no emplean un mismo término: mientras la Segunda Disposición Complementaria Transitoria alude a la constitución del Tribunal, la Única Disposición Complementaria Final utiliza como hito su implementación, conforme se aprecia del texto vigente citado en la nota al pie precedente.
15. Los distintos criterios empleados respecto del momento en que la Gerencia General deja de ejercer las competencias de segunda instancia administrativa, los podemos apreciar de un modo más claro en el siguiente cuadro comparativo.

Cuadro N° 1
Disposiciones aprobadas por Ositrán que establecen los criterios para determinar la conclusión de la competencia de la Gerencia General, como órgano de segunda instancia

(...)

"d) Disponer que en los casos vinculados a Procedimientos Administrativos Sancionadores, penalidades y otros asuntos que correspondan ser conocidos por el Tribunal en Asuntos Administrativos del OSITRAN, en concordancia con lo establecido en el artículo 209 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, serán conocidos por la Gerencia General, hasta la INSTALACIÓN e INICIO DE FUNCIONES del referido órgano colegiado."

[El subrayado, mayúscula y resaltado son nuestros]

⁴ **Reglamento General del OSITRÁN**

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

(...) *Tercera.- Mientras se INSTALE e INICIE sus FUNCIONES el Tribunal en Asuntos Administrativos del OSITRAN, según lo señalado en la presente norma y las que la complementen, la Gerencia General continuará conociendo, en la instancia que tiene asignada, los asuntos sobre los que le corresponde pronunciarse."*

[El subrayado, mayúscula y resaltado son nuestros]

⁵ **Directiva de Penalidades**

"X. ANEXO: Justificación y marco conceptual de la directiva para aplicación, impugnación y cobro de penalidades en los contratos de concesión bajo el ámbito del OSITRÁN

7. De los órganos competentes

(...)

Asimismo, cabe indicar que, conforme con el artículo 22 del REGO, concordado con la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 114-2013-PCM y lo dispuesto por el Acuerdo de Consejo Directivo N° 1799-542-15-CD-OSITRAN y el Acuerdo de Consejo Directivo N° 1820-546-15-CD-OSITRAN, las impugnaciones respecto de las cuestiones que deriven de la ejecución de actividades de supervisión, como es la impugnación de las penalidades impuestas por el Regulador, serán resueltas por la Gerencia General, mientras que no se INSTALE el Tribunal de Asuntos Administrativos de OSITRAN."

[El subrayado, mayúscula y resaltado son nuestros]

⁶ **RIIS**

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

(...)

SEGUNDA.- Órganos del procedimiento administrativo sancionador

En tanto no se CONSTITUYA el Tribunal en Asuntos Administrativos, las funciones de éste serán ejercidas por la Gerencia General, incluyendo lo establecido en la Única Disposición Complementaria Final."

[El subrayado, mayúscula y resaltado son nuestros]

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Modificación del Anexo I y II

El Tribunal en Asuntos Administrativos podrá actualizar los valores referentes del Anexo I así como el contenido del Anexo II del presente Reglamento, cuando corresponda, por medio de resoluciones del Tribunal. En tanto se lleve a cabo la implementación del mencionado Tribunal, la Gerencia General tendrá a su cargo dicha función."

[El subrayado, mayúscula y resaltado son nuestros]

Disposiciones	Constitución del TAA	Instalación del TAA	Inicio de funciones del TAA	Implementación del TAA*
Acuerdo 1799-542-15-CD-OSITRÁN		X	X	
Acuerdo 1820-546-15-CD-OSITRÁN		X	X	
Directiva de Penalidades		X		
Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIIS)	X			X

*La referencia al hito "implementación" del TAA se encuentra consignada en la Única Disposición Complementaria Final del RIIS.
Elaboración: STO.

16. Al respecto, es necesario precisar que el empleo de diferentes términos (mientras el Consejo Directivo estableció que será a partir de su **"instalación e inicio en funciones"**, el RIIS indicó que operará **"a partir de su constitución"**) generará incertidumbre a los administrados respecto de la fecha exacta del inicio de las actividades del TAA, dado que los términos **instalación e inicio de funciones** no son lo mismo, conforme se puede observar del acta de instalación de la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil⁷. A ello se agrega que la Directiva de Penalidades emplea el término instalación, en tanto que la Única Disposición Complementaria Final del RIIS recurre al de implementación, de modo que las disposiciones vigentes utilizan hasta cuatro hitos temporales distintos — constitución, implementación, instalación e inicio de funciones—, lo que agrava la incertidumbre descrita y justifica que la armonización propuesta alcance también a la Única Disposición Complementaria Final del RIIS.
17. En ese sentido, conviene analizar el contenido de los términos empleados, con la finalidad de identificar los más idóneos para determinar el inicio de las labores del TAA:
 - a) Constitución del Tribunal
Es el acto formal de dar existencia al Tribunal, concretamente, se refiere a la designación de los miembros del Tribunal.
 - b) Instalación del Tribunal
Es el acto protocolario donde el Tribunal se declara formalmente establecido. Se presenta en la primera sesión oficial donde los miembros designan al Presidente y Vicepresidente, las fechas y horas de celebración de las sesiones, su periodicidad, los tipos de sesión que van a implementar (presenciales y/o virtuales), los criterios para su determinación, la relación que tendrán con la Secretaría Técnica (elaboración de proyectos y/o informes), la coordinación o forma de determinación del contenido de la agenda para las sesiones, entre otros aspectos formales previos que consideren necesarios para el desarrollo de sus labores.
 - c) Inicio de funciones del Tribunal
Es la fase operativa, cuando el Tribunal comienza a ejercer su jurisdicción, es decir, cuando empieza a recibir las solicitudes de impugnación, actuar medios probatorios, celebrar las audiencias de vista de la causa, aceptar o denegar la presentación de informes orales, emitir resoluciones; en otras palabras, cuando el Tribunal tramita el procedimiento.
 - d) Implementación del Tribunal
Es el proceso administrativo y logístico dirigido a dotar al Tribunal de las condiciones materiales, presupuestales y de personal necesarias para su funcionamiento (asignación de recursos, soporte de la Secretaría Técnica, infraestructura y sistemas de gestión documental). Se trata de un proceso de duración variable y sin un acto formal único que permita fijar con certeza su conclusión, razón por la cual no resulta idóneo como hito para determinar el inicio de la competencia del órgano colegiado.

⁷ Visualizado el 20.03.2026 en: <https://www.servir.gob.pe/se-instala-primera-sala-del-tribunal-del-servicio-civil/>

18. En consecuencia, un Tribunal solo se encuentra en condiciones de tramitar los procedimientos puestos a su cargo **a partir del inicio efectivo de sus funciones**. En ese orden de ideas, considerando que el inicio del cómputo de plazos debe estar alineado con el momento en que el TAA se encuentra en condiciones de tramitar los procedimientos, se considera conveniente que el inicio de labores de dicho órgano colegiado se determine conforme a los criterios establecidos en los Acuerdos de Consejo Directivo números 1799-542-15-CD-OSITRÁN y 1820-546-15-CD-OSITRÁN, así como en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento General del OSITRÁN, disposiciones que prevén que **la Gerencia General continuará ejerciendo competencia mientras no se instale e inicie funciones el TAA**, razón por la cual resulta necesario modificar el RIIS y la Directiva de Penalidades, **a fin de uniformizar sus disposiciones con el criterio previsto en el Reglamento General del Ositrán y en los acuerdos antes citados, evitando la coexistencia de criterios divergentes que podrían generar incertidumbre a los administrados**.

3.2. Propuesta de modificación del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán – RIIS

19. En atención a la problemática expuesta en el numeral anterior, se ha elaborado una propuesta de modificación del RIIS orientada a determinar el momento exacto en el cual el TAA inicia el ejercicio de sus labores como segunda instancia administrativa.
20. En ese sentido, **se propone la modificación normativa de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del RIIS**, con el fin de establecer de manera expresa el momento en el que la Gerencia General deja de tramitar los procedimientos de competencia del TAA, y el momento en el que dicho Tribunal entra en funciones:

“Disposición Complementaria Transitoria (...)”

SEGUNDA.- Órganos del procedimiento administrativo sancionador

~~*En tanto no se constituya el Tribunal en Asuntos Administrativos, las funciones de éste serán ejercidas por la Gerencia General, incluyendo lo establecido en la Única Disposición Complementaria Final.*~~

La Gerencia General continuará tramitando hasta su resolución las impugnaciones ya elevadas hasta el día anterior al inicio efectivo de las funciones del Tribunal en Asuntos Administrativos.

Para el inicio efectivo de sus funciones, el Tribunal en Asuntos Administrativos deberá declarar su instalación y comunicarla a la Jefatura de Fiscalización Gerencia de Supervisión y Fiscalización y a la Gerencia General, perdiendo esta última competencia para efectuar el trámite de las nuevas impugnaciones elevadas, a partir del día siguiente de efectuada dicha comunicación. Para todos los efectos, se entiende por inicio efectivo de las funciones del Tribunal en Asuntos Administrativos el día siguiente de efectuada dicha comunicación. La declaración de instalación se publica el mismo día de su comunicación en el portal institucional del Ositrán.”

[Eliminación de la parte ~~tarjada~~ y agregado de la parte subrayada]

21. Asimismo, se advierte que la Única Disposición Complementaria Final del RIIS mantiene la “implementación” del TAA como hito para que dicho órgano asuma la actualización de los Anexos I y II, mientras que la presente propuesta de modificación hace referencia a su “inicio efectivo de funciones”.
22. Teniendo en cuenta ello, y aunque la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y la Única Disposición Complementaria Final del RIIS se refieren a funciones diferentes del TAA, resulta conveniente armonizarlas.

23. En consecuencia, se propone modificar la Única Disposición Complementaria Final del RIIS a fin de sustituir el hito de la “implementación” del Tribunal por el del inicio efectivo de sus funciones, sin supeditar el ejercicio de dicha facultad a la culminación de los procedimientos de apelación que continúen a cargo de la Gerencia General. Ello, en tanto la actualización de los Anexos I y II constituye una competencia distinta de la resolución de los recursos de apelación, de modo que condicionar su ejercicio a la conclusión de estos últimos introduciría un tercer hito temporal —adicional a los ya existentes— y generaría un vacío de titularidad, pues, conforme al segundo párrafo de la disposición, la Gerencia General deja de tener a su cargo dicha función desde el inicio efectivo de las funciones del Tribunal:

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- Modificación del Anexo I y II

A partir del inicio efectivo de sus funciones, el Tribunal en Asuntos Administrativos podrá, mediante Resolución, actualizar los valores referentes del Anexo I, así como el contenido del Anexo II del presente Reglamento. cuando corresponda, por medio de resoluciones del Tribunal.

~~En tanto se lleve a cabo la implementación del mencionado Tribunal, la Gerencia General tendrá a su cargo dicha función hasta el día anterior al inicio efectivo de las funciones del Tribunal.~~

[Eliminación de la parte ~~tarjada~~ y agregado de la parte subrayada]

3.3. Propuesta de modificación de la Directiva para la Aplicación, Impugnación y Cobro de Penalidades en los Contratos de Concesión bajo el ámbito del OSITRÁN

24. En concordancia con la propuesta de modificación del RIIS relativo a la determinación del inicio de las labores del TAA, **se propone la modificación normativa del numeral 7 del Anexo X de la Directiva de Penalidades** en los siguientes términos:

“X. ANEXO: Justificación y marco conceptual de la directiva para aplicación, impugnación y cobro de penalidades en los contratos de concesión bajo el ámbito de Ositrán

(...)

7. De los órganos competentes

(...)

Asimismo, cabe indicar que, conforme con el artículo 22 del REGO, concordado con la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 114-2013-PCM y lo dispuesto por el Acuerdo de Consejo Directivo N° 1799-542-15-CD-OSITRAN y el Acuerdo de Consejo Directivo N° 1820-546-15-CD-OSITRAN, la Gerencia General continuará tramitando hasta su resolución las impugnaciones ya elevadas respecto de las cuestiones que deriven de la ejecución de actividades de supervisión, como es la impugnación de las penalidades impuestas por el Regulador, ~~resueltas por la Gerencia General, mientras que no se instale~~ hasta el día anterior al inicio efectivo de las funciones del ~~el~~ Tribunal ~~de~~ en Asuntos Administrativos de OSITRAN.

Para el inicio efectivo de sus funciones, el Tribunal en Asuntos Administrativos deberá declarar su instalación y comunicarla a la ~~Jefatura de Fiscalización~~ Gerencia de Supervisión y Fiscalización y a la Gerencia General, perdiendo esta última competencia para efectuar el trámite de las nuevas impugnaciones elevadas a partir del día siguiente de efectuada dicha comunicación. Para todos los efectos, se entiende por inicio efectivo de las funciones del Tribunal en Asuntos Administrativos el día siguiente de efectuada dicha comunicación.”

(...)

[Eliminación de la parte tarjada y agregado de la parte subrayada]

25. Sobre la propuesta indicada, debemos precisar lo siguiente:

- (i) Como se puede apreciar, si bien la propuesta de modificación del RIIS y de la Directiva de Penalidades implica que, la Gerencia General y el TAA tramitarán expedientes durante un período coincidente (la Gerencia General las impugnaciones que fueron elevadas antes del inicio efectivo de las funciones del TAA y este último las impugnaciones presentadas desde el inicio efectivo de sus funciones); no existe competencia simultánea sobre un mismo expediente, es decir, cada expediente quedará sometido a un único órgano competente según su fecha de elevación.
- (ii) Cabe precisar que la continuidad de la competencia de la Gerencia General respecto de los expedientes ya elevados no constituye una invasión de la competencia del TAA, sino una medida de conservación transitoria de competencia para evitar que la entrada en funcionamiento del nuevo órgano produzca la remisión masiva de expedientes en trámite con el consecuente riesgo de que opere el silencio administrativo negativo en vista que el TAA tendrá un menor plazo para resolver.
- (iii) De otro lado, cabe recordar que el inciso 9.1. del artículo 9 de la Ley N° 27332, establece que los tribunales administrativos de los organismos reguladores son órganos resolutorios de última instancia y que sus decisiones son obligatorias y constituyen precedente vinculante cuando corresponda⁸.
- (iv) En consecuencia, durante el periodo transitorio podrían coexistir pronunciamientos de la Gerencia General y del TAA respecto de controversias que presenten elementos similares. No obstante, ello no supone una superposición de competencias, pues cada órgano resolverá exclusivamente los expedientes comprendidos en el ámbito temporal que le corresponde conforme a la regla de transición propuesta y bajo los criterios que considere pertinente.
- (v) El TAA cuenta con autonomía decisoria respecto de los expedientes que ingresan a su ámbito de competencia y no está obligado a reproducir automáticamente los criterios aplicados por la Gerencia General en expedientes que esta última resuelva.
- (vi) En caso la Gerencia General y el TAA adopten criterios diferentes, ello puede constituir una divergencia interpretativa o decisoria, pero no una contradicción jurídicamente invalidante, en vista que:
 - Resolverán expedientes distintos.
 - Actuarán con competencia temporalmente diferenciada.
 - Aplicarán una motivación propia.
 - A la fecha no existe un precedente vinculante que obligue a adoptar el mismo criterio.
- (vii) Sin perjuicio de lo expuesto, cabe resaltar que al momento en que el TAA emita sus primeros pronunciamientos, la Gerencia General ya habrá resuelto las impugnaciones materia de su competencia, de tal manera que el TAA ya tendrá conocimiento de los criterios aplicados por aquel órgano.

⁸ **Ley N° 27332**

Artículo 9.- TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

9.1 Los Organismos Reguladores cuentan con tribunales administrativos, los cuales son Órganos Resolutorios que forman parte de su estructura orgánica. Estos tribunales administrativos constituyen última instancia administrativa y lo resuelto por ellos es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia administrativa, cuando corresponda.

- (viii) En ese sentido, conviene precisar que, respecto de los recursos ya elevados, la competencia no se transfiere al TAA, pues será competente únicamente para las nuevas impugnaciones elevadas desde el inicio efectivo de sus funciones.

26. Por otro lado, también se ha evaluado la alternativa de suspender la tramitación de las impugnaciones elevadas durante el periodo de transición. No obstante, del análisis efectuado se han identificado los siguientes inconvenientes asociados a dicha medida:

- a) Disponer la suspensión afectaría el derecho a obtener una decisión dentro de un plazo razonable.
- Al respecto, debe considerarse que el debido procedimiento comprende el derecho a obtener una decisión motivada, emitida por autoridad competente y dentro de un plazo razonable.
 - Asimismo, los plazos administrativos son máximos, obligan a la Administración y pueden ser exigidos por los administrados.
 - En los recursos administrativos, el TUO de la LPAG establece plazos específicos de resolución.
 - Una suspensión general (no solo para un procedimiento en particular) podría ser cuestionada porque trasladaría al administrado las consecuencias de una transición organizacional interna.
 - La administración debe resolver las impugnaciones contra las sanciones sin que la transición institucional afecte el derecho de defensa o el plazo razonable. En ese sentido, la suspensión no debería utilizarse como mecanismo para evitar temporalmente que un órgano (la Gerencia General o el TAA) resuelva los recursos, más aún cuando el silencio administrativo negativo (aplicable para este tipo de impugnaciones) no elimina el deber de resolver.
 - Por tanto, la suspensión no debería utilizarse como mecanismo para evitar temporalmente que un órgano resuelva las impugnaciones elevadas.
- b) Puede generar la presentación de quejas y responsabilidad administrativa.
- La paralización, la infracción de plazos y la omisión de trámites pueden ser cuestionadas por las partes del procedimiento mediante una queja por defectos de tramitación.
 - Asimismo, el incumplimiento injustificado de los plazos puede generar responsabilidad funcional para la autoridad obligada con competencia para resolver las impugnaciones.
- c) La transferencia al TAA de los expedientes ya elevados afectaría la continuidad de su tramitación.
- La remisión de los expedientes que se encuentren actualmente a cargo de la Gerencia General implicaría que el TAA asuma procedimientos cuyo plazo de resolución ya se encuentra en curso, reduciendo el tiempo efectivo disponible para su evaluación y decisión. Asimismo, supondría efectuar actuaciones de transferencia y recepción de expedientes durante la etapa inicial de funcionamiento del nuevo órgano colegiado, incrementando el riesgo de retrasos en la resolución de los recursos.
 - En tal sentido, se considera más adecuado establecer una regla objetiva de transición que preserve la competencia de la Gerencia General respecto de las impugnaciones elevadas antes del inicio efectivo de funciones del TAA y atribuya a este último las impugnaciones elevadas a partir de dicha fecha.

27. Teniendo en cuenta lo expuesto, no resulta recomendable incluir en la propuesta modificatoria una suspensión general del trámite de las impugnaciones.

28. Por el contrario, es preferible que la propuesta modificatoria recoja la idea de que la transición institucional no suspende la tramitación ni los plazos, tal como ocurre con la redacción del texto modificatorio que se propone:

- La Gerencia General continuará tramitando las impugnaciones elevadas con anterioridad al inicio efectivo de las funciones del TAA, hasta su resolución; y,
- El TAA resolverá las nuevas impugnaciones elevadas desde el inicio efectivo de sus funciones.

3.4. Sobre la difusión de la fecha de inicio de funciones del TAA

29. Teniendo en cuenta que la modificación del RIIS y de la Directiva de Penalidades deberá ser publicada en el diario Oficial El Peruano para su entrada en vigencia, resulta conveniente la publicación de la declaración de instalación del TAA en el portal institucional del Ositrán, a efectos de transparentar la fecha de inicio efectivo de las funciones del citado Tribunal y permitir que los administrados conozcan el órgano que resolverá sus recursos.
30. A tal efecto, y a fin de asegurar la concordancia entre la publicidad de dicho acto y el momento en que se produce el cambio de competencia, corresponde precisar que la publicación de la declaración de instalación se efectúe el mismo día en que esta sea comunicada a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y a la Gerencia General, en el portal institucional del Ositrán alojado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe/ositran). Ello resulta consistente con el principio de publicidad en el acceso a la información pública y con el deber de transparencia que rige la actuación de la Administración, así como con el principio de predictibilidad o de confianza legítima previsto en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2026-JUS, en tanto permite a los administrados conocer con certeza el órgano competente para resolver sus recursos y el momento a partir del cual asume dicha competencia.
31. Finalmente, dado que la modificación del RIIS y de la Directiva de Penalidades requiere su publicación en el diario oficial El Peruano para entrar en vigencia, corresponde que el proyecto de Resolución precise que aquella rige a partir del día siguiente de su publicación y que la declaración de instalación del Tribunal, así como su comunicación a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y a la Gerencia General, se efectúen una vez que dicha modificación se encuentre vigente. Ello evita que el traslado de competencias entre la Gerencia General y el Tribunal se produzca bajo la vigencia de las disposiciones divergentes que el presente Informe busca precisamente armonizar.

3.5. Sobre el Análisis de Impacto Regulatorio – AIR Ex Ante

32. Como puede observarse, la propuesta de modificación del RIIS, así como la propuesta de modificación de la Directiva de Penalidades, responden a la necesidad de precisar y armonizar **disposiciones internas** vinculadas a la determinación del inicio de labores del TAA.
33. En ese orden de ideas, ambas propuestas constituyen medidas que implican aspectos estrictamente procedimentales y de organización interna, cuya implementación tiene por objeto otorgar mayor certeza y predictibilidad en la determinación del inicio de competencias del TAA y en el cómputo de los plazos procedimentales, lo que redundará en beneficio para los administrados al reforzar la seguridad jurídica en el trámite de los recursos administrativos.
34. A ello se agrega que el numeral 33.3, literal b), del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, excluye del ámbito del AIR Ex Ante a los proyectos de normas aprobados por los organismos reguladores que cuenten con su propio Manual de AIR Ex Ante y lo apliquen, supuesto en el que se encuentra el

Ositrán en virtud del Manual aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 047-2017-CD-OSITRAN. Asimismo, los literales b) y l) del numeral 41.1 del artículo 41 del citado Reglamento eximen de presentar expediente AIR Ex Ante ante la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, respectivamente, a las disposiciones normativas emitidas para la gestión interna de la entidad y a los supuestos comprendidos en el numeral 50.2 del artículo 50 del mismo cuerpo normativo, ambos aplicables a las propuestas materia del presente Informe.

35. Al respecto, debemos recordar que, conforme a lo previsto en el Manual de Análisis de Impacto Regulatorio del OSITRAN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 047-2017-CD-OSITRAN, así como en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, la aplicación del análisis de impacto regulatorio requiere la identificación de un **problema público**⁹, el cual no se presenta en el presente caso al tratarse de una propuesta de modificación normativa que tiene por objeto establecer certeza en aspectos de organización interna de la entidad.
36. Por tal motivo, al no sustentarse en la existencia de un problema público, **las propuestas de modificación descritas en el presente Informe no requieren de un Análisis de Impacto Regulatorio.**

3.6. Sobre el Análisis de Calidad Regulatoria – ACR

37. El literal b) del numeral 49.1 del artículo 49 del Reglamento de Calidad Regulatoria¹⁰ dispone que las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar el Análisis de Calidad Regulatoria Ex Ante, entre otros supuestos, cuando se encuentran ante la aprobación de disposiciones normativas que creen o modifiquen procedimientos administrativos.
38. No obstante, el literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 del Reglamento de Calidad Regulatoria¹¹ establece los supuestos que están fuera del alcance del Análisis de Calidad Regulatoria (en adelante, ACR), previéndose en ese sentido que **no se encuentran comprendidos en el ACR los supuestos de modificaciones que no impliquen la creación de nuevos procedimientos y/o requisitos ni cambios sustantivos que aumenten la carga administrativa.**
39. Al respecto, se advierte que las propuestas de modificación normativa contenidas en el presente Informe no establecen nuevos procedimientos, requisitos, obligaciones o cargas adicionales para los administrados que participan en los procedimientos administrativos bajo el ámbito de competencia del TAA, ni implican una variación de la carga administrativa. Por el contrario, se trata de una medida orientada a dotar de mayor precisión y uniformidad a las disposiciones internas vinculadas con la determinación del

⁹ El cual demande la actuación de la entidad pública, a fin de que, durante el desarrollo de dicha evaluación, se analice la adopción de posibles alternativas de intervención y se proceda a la elección de la alternativa más conveniente.

¹⁰ **Reglamento de Calidad Regulatoria**

“Artículo 49.- Tipos de ACR

49.1 Los Tipos de ACR son:

(...) b) El ACR Ex Ante tiene por finalidad evitar la creación, o modificación, de procedimientos administrativos y/o requisitos o condiciones innecesarios, ineficientes, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes, que no sean factibles de implementar o viables de cumplir, o que no se ajusten a la LPAG o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. El análisis se realiza sobre proyectos de normas que crean o modifican procedimientos administrativos.”

[El subrayado es nuestro]

¹¹ **Reglamento de Calidad Regulatoria**

“Artículo 50.- Supuestos que están fuera del alcance del ACR

50.2 Están fuera del alcance del ACR Ex Ante, las normas que regulen los siguientes supuestos:

a) La eliminación o la simplificación de procedimientos administrativos y/o requisitos y/o condiciones; así como, las modificaciones que no impliquen la creación de nuevos procedimientos y/o requisitos ni cambios sustantivos que aumenten la carga administrativa. Dentro de la simplificación se considera a la reducción de plazo, eliminación o fusión de requisitos, cambio de calificación de evaluación sujeta a silencio positivo o aprobación automática, entre otros.”

[El subrayado es nuestro]

inicio de funciones del TAA, y con la regulación de actuaciones procedimentales para el trámite de las apelaciones.

40. En ese sentido, al verificarse que los supuestos planteados se encuentran fuera del alcance del Análisis de Calidad Regulatoria, se concluye que **las propuestas de modificación descritas en el presente Informe no requieren la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria.**

3.7. Sobre la publicación de las propuestas de modificación normativas

41. El artículo 15 del Reglamento General del Ositrán¹² señala que constituye requisito para la aprobación y modificación de los reglamentos, normas y regulaciones de alcance general que dicte el Ositrán, el que sus respectivos proyectos hayan sido previamente publicados en el Diario Oficial El Peruano, en el Portal Institucional del Ositrán o algún otro medio que garantice su difusión, con el fin de recibir los comentarios y sugerencias de los interesados.
42. Asimismo, dicho artículo del citado Reglamento señala que puede exceptuarse del procedimiento de publicación en caso se requiera, debiendo indicarse expresamente en cada caso las razones que justifican la excepción.
43. En efecto, la urgencia concreta que justifica prescindir de la prepublicación radica en la necesidad de superar oportunamente la situación transitoria generada por la coexistencia de criterios normativos divergentes sobre el momento en que la Gerencia General deja de ejercer la segunda instancia administrativa y el TAA asume dicha competencia. Mientras esa divergencia subsista, existe incertidumbre sobre el órgano competente para conocer las impugnaciones y sobre el cómputo de los plazos procedimentales, lo que compromete la continuidad de la función resolutoria y la seguridad jurídica de los administrados. Someter la propuesta al plazo mínimo de quince (15) días calendario de prepublicación previsto en el artículo 15 del Reglamento General del Ositrán prolongaría esa situación precisamente durante el periodo en que el Tribunal se encuentra próximo a instalarse, con el riesgo de que su inicio efectivo de funciones se produzca sin que las reglas de competencia se encuentren armonizadas.
44. Asimismo, la medida resulta proporcional y no afecta de manera sustancial la participación ni los derechos de los administrados. Las propuestas no alteran el régimen sustantivo de infracciones, sanciones ni penalidades, no crean ni modifican procedimientos administrativos, requisitos, obligaciones o cargas, y no restringen el derecho de defensa ni la facultad de impugnar las decisiones que se emitan; se limitan a precisar reglas de competencia temporal y de publicidad institucional. Por el contrario, la medida amplía la

¹² **Reglamento General del OSITRAN**

“Artículo 15.- Participación de los interesados

Constituye requisito para la aprobación y modificación de los reglamentos, normas y regulaciones de alcance general que dicte el OSITRAN, el que sus respectivos proyectos hayan sido previamente publicados en el Diario Oficial El Peruano, en el Portal Institucional del OSITRAN (www.ositrان.gob.pe) o algún otro medio que garantice su difusión, con el fin de recibir los comentarios y sugerencias de los interesados.

La mencionada publicación previa contiene la siguiente información:

- 1. El texto del proyecto normativo.*
- 2. La Exposición de Motivos.*
- 3. El plazo para la recepción de los comentarios escritos y, de considerarlo necesario, la fecha en la que se realizarán los comentarios verbales de los participantes. El plazo para la recepción de comentarios escritos y verbales no puede ser menor de quince (15) días calendario contados desde la fecha de publicación del proyecto.*

Puede exceptuarse del procedimiento de publicación en caso se requiera, debiendo indicarse expresamente en cada caso las razones que justifican la excepción.”

[El subrayado es nuestro]

transparencia, en tanto dispone la publicación de la declaración de instalación del TAA en el portal institucional. En consecuencia, se cumplen las condiciones para aplicar la excepción prevista en el último párrafo del artículo 15 del Reglamento General del Ositrán, quedando expresamente indicadas en el presente Informe y en el proyecto de Resolución las razones que la justifican.

3.8. Análisis costo beneficio

45. De acuerdo al análisis de los costos y beneficios de la propuesta de modificación del RIIS y la propuesta de modificación de la Directiva de Penalidades, se advierte que:
- (i) La modificación propuesta contribuye a eliminar la divergencia de criterios para la determinación temporal de la competencia de la primera y segunda instancia para el trámite de los procedimientos administrativos, fortaleciendo la coherencia del régimen procedimental aplicable. La propuesta no genera costos regulatorios adicionales para los administrados, en tanto no crea obligaciones, requisitos, trámites ni cargas documentales nuevas, sino que precisa el hito de transferencia de competencia y refuerza la predictibilidad del trámite impugnatorio.
 - (ii) Los costos para la entidad son marginales y se circunscriben a la publicación de la Resolución de Consejo Directivo en el diario oficial El Peruano y a la publicación de la declaración de instalación del Tribunal en el portal institucional, actuaciones que forman parte de las funciones ordinarias del Ositrán y no demandan recursos adicionales. Frente a ello, el beneficio consiste en eliminar el riesgo de nulidades y de cuestionamientos por incompetencia respecto de los recursos que se resuelvan durante el periodo de transición.

IV. CONCLUSIONES

46. Existen disposiciones normativas que establecen criterios distintos respecto del momento en que la Gerencia General deja de conocer los procedimientos de segunda instancia administrativa y el momento en que el TAA inicia sus labores como órgano competente, motivo por el cual corresponde modificar el RIIS y la Directiva de Penalidades.
47. Resulta necesaria la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria y de la Única Disposición Complementaria Final del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, así como la modificación del numeral 7 del Anexo X de la Directiva para la Aplicación, Impugnación y Cobro de Penalidades en los Contratos de Concesión bajo el ámbito del Ositrán, para establecer de manera expresa el momento exacto del inicio de funciones del Tribunal en Asuntos Administrativos del Ositrán como segunda instancia administrativa.
48. Las propuestas de modificación normativas no se originan en la identificación de un problema público en los términos previstos por el Manual de Análisis de Impacto Regulatorio del Ositrán ni por el Reglamento de Calidad Regulatoria, sino que responden a la necesidad de precisar y armonizar disposiciones internas vinculadas al funcionamiento interno del TAA.
49. El numeral 33.3, literal b), del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, excluye del ámbito del AIR Ex Ante a los proyectos de normas aprobados por los organismos reguladores que cuenten con su propio Manual de AIR Ex Ante y lo apliquen, supuesto en el que se encuentra el Ositrán en virtud del Manual aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 047-2017-CD-OSITRAN. Asimismo, los literales b) y l) del numeral 41.1 del artículo 41 del citado Reglamento exigen de presentar expediente AIR Ex Ante ante la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria, respectivamente, a las disposiciones normativas emitidas para la gestión interna de la entidad y a los supuestos comprendidos en el numeral 50.2 del artículo 50 del mismo cuerpo normativo, ambos aplicables a las propuestas materia del presente Informe.

50. Asimismo, las propuestas de modificación normativa no establecen nuevos procedimientos administrativos, requisitos, obligaciones o cargas adicionales para los administrados, ni implican una variación de costos a su cargo, sino que constituyen medidas de ordenamiento interno del Ositrán para determinar el momento exacto del inicio de las labores del Tribunal en Asuntos Administrativos. En ese sentido, al encontrarse comprendidas en el supuesto de exclusión previsto en el literal a) del numeral 50.2 del artículo 50 del Reglamento de Calidad Regulatoria, no corresponde la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria en el presente caso.
51. La propuesta de modificación establece una regla de competencia temporal que permite la coexistencia transitoria de la Gerencia General y el TAA, sin que ello implique una superposición de competencias, dado que cada órgano resolverá exclusivamente las impugnaciones comprendidas en su respectivo ámbito temporal. Asimismo, la continuidad de la competencia de la Gerencia General respecto de los expedientes ya elevados constituye una medida transitoria destinada a garantizar la continuidad de su tramitación y evitar los riesgos asociados a la entrada en funcionamiento del TAA, sin afectar la autonomía decisoria de este último respecto de los nuevos expedientes que ingresen a su competencia.
52. No resulta conveniente establecer una suspensión general de la tramitación de las impugnaciones durante el periodo de transición, debido a que dicha medida podría afectar el derecho de los administrados a obtener una decisión dentro de un plazo razonable, generar cuestionamientos por defectos de tramitación y eventuales responsabilidades administrativas, así como comprometer la continuidad y oportunidad de la resolución de los expedientes en trámite. En su lugar, resulta jurídicamente más adecuado establecer una regla objetiva de transición que preserve la competencia de la Gerencia General respecto de las impugnaciones elevadas antes del inicio efectivo de las funciones del TAA y atribuya a este último la competencia sobre las impugnaciones elevadas a partir de dicha fecha, sin suspender la tramitación ni los plazos correspondientes.
53. Resulta conveniente la publicación de la declaración de instalación del TAA en el portal institucional del Ositrán el mismo día en que sea comunicada a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y a la Gerencia General, a efectos de transparentar la fecha de inicio efectivo de las funciones del citado Tribunal y permitir que los administrados conozcan el órgano que resolverá sus recursos.
54. Dado que la modificación del RIIS y de la Directiva de Penalidades requiere su publicación en el diario oficial El Peruano para entrar en vigencia, corresponde que el proyecto de Resolución precise que aquella rige a partir del día siguiente de su publicación y que la declaración de instalación del Tribunal, así como su comunicación a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y a la Gerencia General, se efectúen una vez que dicha modificación se encuentre vigente.
55. A efectos de atender en el más breve plazo la actual problemática por falta de conformación e implementación para que el TAA sesione, corresponde exceptuar del procedimiento de publicación a la propuesta de modificación normativa.
56. Las propuestas de modificación normativa generan beneficios asociados a la eliminación de la divergencia de criterios para la determinación temporal de la competencia de la primera y segunda instancia para el trámite de los procedimientos administrativos, fortaleciendo la coherencia del régimen procedimental aplicable.

V. RECOMENDACIÓN

57. Se recomienda poner en consideración del Consejo Directivo del Ositrán el presente Informe y el proyecto de Resolución del Consejo Directivo que aprueba la propuesta de modificación del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán y de la Directiva para la Aplicación, Impugnación y Cobro de Penalidades en los Contratos de Concesión, a efectos de que se proceda con su aprobación.

Atentamente,

Firmado por
ANTONIO RODRÍGUEZ MARTINEZ
Secretario Técnico de los Tribunales
Secretaría Técnica de los Tribunales

Firmado por
JAVIER CHOCANO PORTILLO
Gerente de Asesoría Jurídica
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
VÍCTOR ARROYO TOCTO
Jefe de la Jefatura de Asuntos Jurídicos Regulatorios y Administrativos
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
JOSÉ ZEGARRA ROMERO
Especialista de Asuntos Jurídicos Regulatorios y Administrativos
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
JESSICA VICTORIA SANTILLÁN ESPINOZA
Especialista Legal
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
JULIO MEGO SILVA
Especialista Legal
Secretaría Técnica de los Tribunales

NT: 2026155497