PROCEDENCIA	:	COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL
DENUNCIANTE	:	CONSORCIO ELÉCTRICO DE VILLACURÍ S.A.C.[1]
DENUNCIADO	:	EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD ELECTRONOROESTE S.A.[2]
MATERIAS	:	COMPETENCIA DESLEAL COMPETENCIA TERRITORIAL
ACTIVIDAD	:	GENERACIÓN, TRANSMISIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA

SUMILLA: se REVOCA la Resolución 204-2025/CCD-INDECOPI del 30 de setiembre de 2025 que declaró infundada la denuncia presentada por Consorcio Eléctrico de Villacurí S.A.C. contra Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Noroeste S.A., por la presunta realización de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas, supuesto tipificado en el numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1044 - Ley de Represión de la Competencia Desleal. En consecuencia, se declara fundada la mencionada denuncia.

Conforme al artículo 60 de la Constitución Política del Perú, el desarrollo de actividades empresariales por parte de una entidad pública o empresa estatal requiere de habilitación expresa mediante una ley emitida por el Congreso de la República.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 1221, que mejora la regulación de la distribución de electricidad para promover el acceso a la energía eléctrica en el Perú, incorporó el régimen de las Zonas de Responsabilidad Técnica (ZRT) y otorgó a los distribuidores asentados un derecho de prioridad para la electrificación de zonas rurales. Posteriormente, el Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo 009-93-EM, precisó los efectos asociados al ejercicio de dicho derecho.

En consecuencia, el derecho de prioridad —cuyo ejercicio se sustentó en las disposiciones antes referidas— no fue incorporado al ordenamiento jurídico mediante una ley emitida por el Congreso de la República, por lo que no resulta pasible de ser ejercido por una empresa de conducción estatal para expandir su actividad empresarial y desplazar a un agente económico privado.

---

[1] Persona jurídica con Registro Único de Contribuyente 20178344952.

[2] Persona jurídica con Registro Único de Contribuyente 20102708394.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

En mérito del carácter subsidiario y excepcional de la actividad empresarial del Estado, ante la carencia de una habilitación legal expresa, la actuación de la imputada contravino lo exigido por la Constitución e incurrió en un acto de competencia desleal bajo la modalidad de violación de normas.

SANCIÓN: QUINCE PUNTO OCHENTA Y CINCO (15.85) UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS

Lima, 20 de julio de 2026

I. ANTECEDENTES

1. El 29 de noviembre 2023, Consorcio Eléctrico de Villacurí S.A.C. (en adelante Villacurí) denunció a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Noroeste S.A. (en adelante Enosa) ante la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal (en adelante la Comisión), por la presunta realización de actos de competencia desleal en la modalidad de actos de violación de normas, supuesto establecido en el numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal[3] (en adelante, Ley de Represión de la Competencia Desleal). La denuncia se sustentó en los siguientes fundamentos[4]:

   (i) El 4 de diciembre de 2020 solicitó la concesión definitiva de los proyectos de distribución eléctrica denominados “La Huaca 2” en la región Piura y “Corrales” en la región Tumbes[5]. Frente a tales solicitudes, Enosa ejerció el derecho de prioridad previsto en el artículo 29 del Decreto Supremo 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas (en adelante

---

3 **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL.**
Artículo 14.- Actos de violación de normas.-
(….)
14.3.- La actividad empresarial desarrollada por una entidad pública o empresa estatal con infracción al artículo 60 de la Constitución Política del Perú configura un acto de violación de normas que será determinado por las autoridades que aplican la presente Ley. En este caso, no se requerirá acreditar la adquisición de una ventaja significativa por quien desarrolle dicha actividad empresarial. (…)

4 Villacurí solicitó que se ordene, en calidad de medida correctiva, a Enosa: (i) el cese inmediato y abstención de cualquier actividad que tenga como fin obtener los derechos de concesión para brindar el servicio de distribución eléctrica en los Proyectos “La Huaca 2” y “Corrales”, y, (ii) en el futuro, abstenerse de ejercer cualquier actividad a fin de obtener ampliaciones o nuevas áreas de concesión para brindar el servicio de distribución eléctrica, en tanto contravenga el principio de subsidiariedad del Estado.

5 Las solicitudes correspondientes a dichos proyectos abarcaban la siguiente extensión geográfica:

   (i) El proyecto de distribución de energía eléctrica 22.9 KV – “La Huaca 2”, ubicado en los distritos de Paita, La Huaca 2 y Miguel Checa, Provincia de Paita, Sullana y Piura, región Piura.

   (ii) El proyecto de distribución de energía eléctrica 22.9 KV – “Corrales”, ubicado en los distritos de Zorritos, San Jacinto, La Cruz, Corrales, Tumbes, Papayal y Zarumilla, Provincia de Contralmirante Villar, Tumbes y Zarumilla, región Tumbes.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas) e interpuso diversos recursos legales para que no se otorguen las referidas concesiones a favor Villacurí.

(ii) En el caso del proyecto "La Huaca 2", luego de ser resueltas las acciones legales presentadas por Enosa, logró obtener la concesión definitiva solicitada mediante la aplicación del silencio administrativo positivo. Sin embargo, la denunciada cuestionó judicialmente el otorgamiento de tal concesión, solicitando que sea declarada nula y, en consecuencia, se reconozca el derecho de prioridad de Enosa.

(iii) En lo que respecta al proyecto "Corrales", Enosa logró que se deje sin efecto[6] el acto que daba por no ejercida su prioridad y que había dispuesto la tramitación de la concesión a favor de Villacurí. Pese a haber solicitado la nulidad de tal decisión, este pedido fue declarado improcedente. En tal escenario, interpuso una demanda contencioso-administrativa al respecto.

(iv) Desde la derogatoria de la Ley 23406, Ley General de Electricidad (en adelante Ley General de Electricidad) por el Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas (en adelante Ley de Concesiones Eléctricas), Enosa no contaría con una ley expresa que la habilite para expandir su actividad empresarial mediante la obtención de nuevas concesiones.

(v) La excepción al principio de subsidiariedad prevista en el artículo 3 del Decreto Supremo 34-2001-PCM no resulta aplicable a Enosa[7]. En consecuencia, la actividad empresarial cuestionada se encuentra sujeta al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú (en adelante la Constitución)[8].

---

6 Mediante la Resolución Gerencial Regional 00290-2023/GOB.REG.TUMBES.GRDE-GR del 17 de agosto de 2023, emitida por la Gerencia Regional de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Tumbes.

7 **DECRETO SUPREMO 034-2001-PCM. PROCEDIMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES EL FONAFE DELIMITA Y AUTORIZA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES QUE CON CARÁCTER SUBSIDIARIO REALIZA EL ESTADO**
Artículo 3.- Queda prohibido el desarrollo de actividades empresariales por parte del Estado bajo cualquier forma empresarial en aquellos mercados en los que la oferta de las empresas privadas se considera suficiente para satisfacer la demanda existente, en todo el territorio nacional o en la parte en donde atienden. Se presume, salvo demostración en contrario, que tal condición se verifica en aquellos mercados en los que operan al menos dos empresas privadas no vinculadas entre sí.
(…)
La prohibición contenida en el presente artículo no es aplicable a las empresas cuyos activos o acciones se encuentren dentro del proceso de promoción de la inversión privada, a cargo de COPRI.
(…)

8 Según Villacurí, tal excepción no puede aplicarse por ser contraria al numeral 14.3 de del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal. La denunciante agregó que se debe considerar que una empresa pública no puede estar en proceso de privatización por más de tres décadas, de lo contrario se vaciaría de contenido el artículo 60 de la Constitución.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

(vi) La actividad empresarial de Enosa no cumple con el requisito de subsidiariedad previsto en el artículo 60 de la Constitución, pues en el mercado relevante —integrado por los servicios de distribución y suministro de energía eléctrica a usuarios libres y regulados en las áreas de los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales"— existe demanda potencial agrícola, industrial y residencial que puede ser atendida por su entidad.

(vii) Las disposiciones de la Ley General de Electricidad no resultan aplicables para dotar de legalidad a actividades empresariales emprendidas con posterioridad a su derogación. Así, no puede invocarse dicha norma para acreditar el requisito de alto interés público respecto de la actividad empresarial controvertida. La Ley de Concesiones Eléctricas tampoco contiene una declaración que habilite la expansión de la actividad empresarial de Enosa por razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

2. Por Resolución S/N del 13 de febrero de 2024, la Secretaría Técnica de la Comisión declaró improcedente la denuncia formulada por Villacurí contra Enosa, por la presunta realización de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas, prevista en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de Competencia Desleal. Ello, al considerar que no existían indicios razonables que permitan asumir, de manera preliminar, que la empresa denunciada haya concurrido efectivamente en el mercado[9].

3. El 18 de marzo de 2024, Villacurí apeló la Resolución S/N del 13 de febrero de 2024.

4. Mediante la Resolución 0149-2024/SDC-INDECOPI de fecha 24 de septiembre de 2024, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia (en adelante la Sala) revocó la Resolución S/N del 13 de febrero de 2024 que declaró improcedente la denuncia contra Enosa. En consecuencia, ordenó a la Secretaría Técnica de la Comisión admitir a trámite la denuncia, en función de los siguientes fundamentos:

La denunciante añadió que la sujeción a un proceso de inversión privada solo habilitaría a que Enosa siga desarrollando las actividades económicas que se encontraban a su cargo cuando entró en vigor la Constitución, pero no la autorizaría a ingresar a nuevos mercados.

[9] La Secretaría Técnica sostuvo que el ejercicio del derecho de prioridad invocado por Enosa no evidenciaba, por sí mismo, el desarrollo de una actividad empresarial, pues respecto del proyecto "La Huaca 2" la concesión no fue otorgada a dicha empresa y, en cuanto al proyecto "Corrales" no existían elementos que acreditaran preliminarmente una expansión de su actividad empresarial. Asimismo, consideró que el referido ejercicio no constituía una conducta concurrencial susceptible de ser analizada en el marco de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

(i) En el mercado eléctrico, el ejercicio del derecho de prioridad constituye una actuación destinada a obtener un trato preferente frente a otros agentes económicos para acceder al otorgamiento de una concesión definitiva de distribución de energía eléctrica.

(ii) Cuando un agente económico requiere el reconocimiento de dicho derecho respecto de una concesión solicitada por un tercero, su pretensión tiene como efecto que la solicitud primigenia de este último sea declarada improcedente, desplazándolo del procedimiento.

(iii) Las solicitudes de derecho de prioridad de Enosa, así como las actuaciones administrativas y judiciales que procuraron su reconocimiento respecto de las áreas de los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales" cuentan con trascendencia externa y se dirigen a mejorar su posición competitiva. Por tanto, su finalidad o efecto es concurrir en el mercado.

5. En cumplimiento de lo ordenado por la Sala, a través de la Resolución s/n del 26 de noviembre de 2024, la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia e imputó a Enosa la presunta realización de actos de violación de normas, supuesto establecido en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de Competencia Desleal. Ello, debido a que buscaría obtener la concesión definitiva de distribución eléctrica sobre las áreas correspondientes a los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales”, alegando un derecho preferente de prioridad recogido en la Ley de Concesiones Eléctricas, con la finalidad de expandir su actividad empresarial, sin cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 60 de la Constitución.

6. El 21 de enero de 2025[10], Enosa presentó sus descargos, indicando lo siguiente:

(i) La conducta imputada no constituye un acto concurrencial, pues el ejercicio del derecho de prioridad se realiza ante la autoridad competente, en el marco de procedimientos administrativos regulados. Es una manifestación del derecho de petición, de modo que no acontece en el mercado con el fin de captar consumidores o desviar sus preferencias.

(ii) La legalidad del ejercicio del derecho de prioridad respecto de los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales” viene siendo discutida en procesos judiciales en trámite. Por tanto, el Indecopi no puede avocarse al conocimiento de dicha controversia[11].

[10] Complementado con escrito del 18 de mayo de 2025.

[11] Los procesos en comentario vienen siendo tramitados ante: (i) el Primer Juzgado Civil de Piura bajo Expediente 01896-

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

(iii) Su actividad empresarial cuenta con autorización legal expresa en los términos del artículo 60 de la Constitución, pues los artículos 3 y 22 de la Ley General de Electricidad habilitan la participación empresarial del Estado en la prestación del servicio público de electricidad a través de las empresas públicas regionales. La Ley de Concesiones Eléctricas, continuó permitiendo desarrollar las actividades necesarias para la prestación del aludido servicio, incluida la solicitud de nuevas concesiones

(iv) La actividad empresarial en cuestión está comprendida en un proceso de promoción de la inversión privada a cargo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (en adelante ProInversión). Conforme al Decreto Supremo 034-2001-PCM, norma que establece los procedimientos mediante los cuales el Fonafe delimita y autoriza el desarrollo de actividades empresariales que con carácter subsidiario realiza el Estado (en adelante Decreto Supremo 034-2001-PCM), no es exigible el análisis de subsidiariedad previsto en el artículo 60 de la Constitución a aquellas empresas públicas en proceso de promoción de la inversión privada, lo cual incluso ya ha sido aceptado por el propio Indecopi[12].

(v) El servicio público de electricidad constituye una actividad de alto interés público y de preferente interés nacional, como lo señala el artículo 2 de la Ley General de Electricidad. Por tanto, su participación en los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales" se encuentra amparada por el marco constitucional y legal, debiendo recibir el mismo tratamiento que cualquier otro concesionario respecto del ejercicio del derecho de prioridad.

7. El 4 de junio de 2025, Villacurí absolvió los descargos de Enosa, señalando lo siguiente:

(i) La conducta denunciada no se limita al ejercicio del derecho de prioridad, sino que comprende un conjunto de actuaciones orientadas a expandir la actividad empresarial de Enosa hacia los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales". Estas acciones constituyen actos concurrenciales con aptitud para afectar las condiciones de competencia en el mercado eléctrico.

(ii) Los procesos judiciales invocados por Enosa no impiden la tramitación del

---

2023-0-2001-JR-CI-01, correspondiente al ejercicio del derecho de prioridad por parte de Enosa sobre el proyecto "La Huaca 2"; y, (ii) el Juzgado Civil Permanente de Tumbes, bajo Expediente 00430-2023-0-2601-JR-CI-01, correspondiente al ejercicio del derecho de prioridad por parte de Enosa sobre el proyecto "Corrales".

[12] Para sustentar dicho argumento, citó la Resolución 236-2019/SDC-INDECOPI del 23 de diciembre de 2019 (correspondiente a la denuncia de Villacurí contra Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Norte S.A.) y la Resolución 55-2024/SDC-INDECOPI del 21 de marzo de 2024 (correspondiente a la denuncia de Atria Energía S.A.C. contra Sociedad Eléctrica del Sur Oeste S.A.).

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

presente procedimiento, pues no se configura la triple identidad de sujetos, objeto y causa prevista en el artículo 64 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2026-JUS (en adelante TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General). La denunciada no aportó pruebas que evidencien la existencia y alcance de dichos procesos judiciales.

(iii) La Ley General de Electricidad está derogada y la Ley de Concesiones Eléctricas no fue aprobada por el Congreso de la República (en adelante el Congreso), por lo que no son aptas para cumplir con el requisito de autorización legal expresa exigido por la Constitución. Asimismo, Enosa no ha demostrado que la iniciativa privada fuera incapaz de atender la demanda o que existiera alguna circunstancia que justificara la intervención empresarial del Estado.

(iv) La excepción al requisito de subsidiariedad invocada por Enosa resulta inaplicable. Los procesos de promoción de la inversión privada fueron concebidos como mecanismos temporales para facilitar la transferencia de empresas estatales al sector privado y no para justificar el desarrollo permanente de actividades empresariales por parte del Estado.

8. El 7 de julio y 5 de setiembre de 2025, Villacurí indicó que, según los Memorandos 295-2025/DPP y 426-2025/DPP del 26 de junio y 3 de setiembre de 2025, respectivamente —emitidos por ProInversión en respuesta a una solicitud de información que formuló— Enosa no está en un proceso de promoción de la inversión privada, pues desde el año 2017 retornó íntegramente al ámbito estatal.

9. Entre julio y septiembre de 2025, la Secretaría Técnica de la Comisión requirió información al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante Osinergmin), Minem, ProInversión y al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (en adelante Fonafe)[13].

[13] En atención a dichos requerimientos, por Proveídos 11 y 13 del 18 y 26 de setiembre de 2025, respectivamente, la Secretaría Técnica agregó al expediente los siguientes documentos:

- Oficio 062-2025/CCD-INDECOPI del 30 de julio de 2025 dirigido a Osinergmin;
- Oficio 063-2025/CCD-INDECOPI del 30 de julio de 2025 dirigido al Minem;
- Oficio 1718-2025-GRT del 12 de agosto de 2025, emitido por Osinergmin;
- Oficio 068-2025/CCD-INDECOPI del 21 de agosto de 2025 dirigido al Minem;
- Oficio 069-2025/CCD-INDECOPI del 14 de agosto de 2025 dirigido a Fonafe;
- Oficio 070-2025/CCD-INDECOPI del 14 de agosto de 2025 dirigido a ProInversión;
- Oficio 076-2025/CCD-INDECOPI del 3 de setiembre de 2025 dirigido a ProInversión;
- Oficio 0127-2025-GL-FONAFE del 10 de setiembre de 2025, emitido por Fonafe;
- Oficio 079-2025/CCD-INDECOPI del 10 de setiembre de 2025 dirigido a ProInversión;
- Oficio 080-2025/CCD-INDECOPI del 10 de setiembre de 2025 dirigido a ProInversión;
- Oficio 081-2025/CCD-INDECOPI del 10 de setiembre de 2025 dirigido a Fonafe;

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

Frente a ello, Osinergmin, ProInversión y Fonafe alcanzaron a la primera instancia la información solicitada.

10. El 2 de setiembre de 2025[14], Villacurí sostuvo que el artículo 30 de la Ley de Concesiones Eléctricas, modificado por el Decreto Legislativo 1221, busca promover el acceso a la energía eléctrica, pero no reconoce al titular de una Zona de Responsabilidad Técnica (ZRT) un derecho de prioridad para desplazar las solicitudes de concesión promovidas por terceros. A su criterio, dicha disposición únicamente atribuye al concesionario funciones de promoción, planificación, evaluación técnica y supervisión de los proyectos de electrificación desarrollados dentro de la ZRT, en el marco de la Ley de Electrificación Rural, correspondiéndole emitir la opinión técnica prevista en la norma y supervisar la ejecución de las obras una vez otorgada la concesión[15].

11. El 5 y 16 de setiembre de 2025, Enosa reiteró sus argumentos y añadió que las respuestas de ProInversión no desvirtúan que se encuentre en un proceso de promoción de la inversión privada.

12. El 26 de setiembre de 2025, Villacurí cuestionó que el Minem no haya brindado una respuesta al requerimiento de la Secretaría Técnica de la Comisión sobre el ejercicio de derecho de prioridad. También indicó que Fonafe no sustentó la supuesta legalidad que afirmó acerca de la expansión de Enosa[16].

13. Por Resolución 204-2025/CCD del 30 de setiembre de 2025, la Comisión declaró infundada la denuncia de Villacurí contra Enosa por la presunta realización de los actos de violación de normas. Ello, sobre la base de los siguientes fundamentos[17]:

- Oficio 80-2025/PROINVERSION/DPP del 11 de setiembre de 2025, emitido por ProInversión;
- Oficio 84-2025/PROINVERSION/DPP del 12 de setiembre de 2025, emitido por ProInversión;
- Oficio 132-2025-GL-FONAFE del 15 de setiembre de 2025, emitido por Fonafe;
- Oficio 85-2025/PROINVERSION/DPP del 15 de setiembre de 2025, emitido por ProInversión; y,
- Oficio 93-2025/PROINVERSION/DPP del 26 de setiembre de 2025, emitido por ProInversión.

14 En esa misma fecha, se llevó a cabo una audiencia de informe oral ante la Comisión, donde los representantes de las partes reiteraron los argumentos expresados en el transcurso del procedimiento.

15 El 17 de setiembre de 2025, Villacurí reiteró sus argumentos.

16 Con Oficio 0132-2025-GL-FONAFE, Fonafe indicó que Enosa se encuentra en un proceso de promoción de inversión privada y que cuenta con sustento para su actividad empresarial (incluyendo la expansión de zonas de concesión).

17 Adicionalmente, la Comisión desestimó los argumentos de Enosa con relación a: (i) el pedido de suspensión del procedimiento, en atención a la existencia de procesos judiciales en curso vinculados a su ejercicio de derecho de prioridad en los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales”, en la medida que no existían identidad de sujetos, petitorio y fundamentos de hecho y derecho entre los procesos judiciales alegados y el presente procedimiento administrativo; y, (ii) la falta de carácter concurrencial de la conducta controvertida, en tanto que la actuación de la denunciada está orientada a modificar la estructura de competencia en el mercado eléctrico, mediante la expansión de su área de operación, por lo que sí está en la capacidad de afectar la oferta de servicios y la equidad competitiva entre agentes económicos del sector de energía eléctrica, resultando evidente su naturaleza concurrencial.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

- *Requisito de ley expresa*

(i) La Ley General de Electricidad –aprobada por el Congreso– habilitó expresamente a Electroperú y sus filiales –incluida Enosa– para la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica. Su derogación por la Ley de Concesiones Eléctricas no supuso la desaparición de las empresas estatales ni la extinción de sus funciones, pues se mantuvieron vigentes con el nuevo marco regulatorio.

(ii) El artículo 30 de la Ley de Concesiones Eléctricas reconoce a las empresas distribuidoras responsables de una ZRT (como Enosa) un derecho de prioridad sobre las concesiones solicitadas dentro de dicha zona, siempre que cumplan los requisitos previstos en la normativa sectorial. En ese sentido, la eventual ampliación de su área de concesión mediante el ejercicio de dicho derecho resulta compatible con las políticas públicas de electrificación rural orientadas a ampliar la cobertura del servicio eléctrico.

(iii) La expansión de Enosa no es una nueva actividad empresarial, sino el desarrollo de la prestación del servicio público de electricidad para la cual fue creada y autorizada por ley expresa. En consecuencia, la ampliación de su ámbito de servicio es coherente con su finalidad legal y con el marco normativo aplicable. Restringir esta actuación exclusivamente a sus áreas de concesión originales desnaturalizaría el mandato de interés público que la ley asignó a las empresas públicas regionales.

- *Requisito de carácter subsidiario de la actividad empresarial*

(iv) El artículo 3 del Decreto Supremo 034-2001-PCM exceptúa de la aplicación del principio de subsidiariedad a las empresas estatales, cuyos activos o acciones se encuentren comprendidos en un proceso de promoción de la inversión privada. Dado que dicha norma está vigente y que el Fonafe confirmó, mediante Oficio 0132-2025-GL-FONAFE, que Enosa se halla comprendida en dicho supuesto, corresponde aplicar la aludida excepción, en observancia del principio de legalidad.

- *Requisito de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional*

(v) El artículo 2 de la Ley General de Electricidad calificó la prestación del servicio público de electricidad —que comprende la distribución de energía eléctrica— como una actividad de necesidad y utilidad pública, de preferente interés nacional. Ello evidencia que la participación del Estado

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

en dicho ámbito responde a un alto interés público.

14. El 31 de octubre de 2025, Villacurí apeló la Resolución 204-2025/CCD-INDECOPI, reiterando sus argumentos y añadiendo lo siguiente:

- *Requisito de ley expresa*

(i) La derogación de la Ley General de Electricidad impide que dicha norma constituya sustento para la expansión de la actividad empresarial de las empresas públicas. En el actual marco constitucional, las atribuciones conferidas por esa ley únicamente permiten la continuidad de las actividades originalmente autorizadas, mas no el desarrollo de nuevas intervenciones en el mercado que compitan con la iniciativa privada.

(ii) El ejercicio del derecho de prioridad por parte de Enosa respecto de los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales” es una expansión de su actividad empresarial y no una actuación orientada a garantizar la continuidad del servicio público de electricidad. Por tanto, carece de una ley expresa que la habilite en los términos del artículo 60 de la Constitución.

- *Requisito de carácter subsidiario de la actividad empresarial*

(iii) Enosa no estaba en un proceso de promoción de la inversión privada, pues desde el año 2017 no se realizaron actuaciones para transferir su participación al sector privado. El Oficio 0132-2025-GL-FONAFE fue valorado como elemento principal —pese a la vinculación institucional entre Fonafe y Enosa— sin requerir mayores elementos sobre la vigencia de dicho proceso. No se consideró la información de ProInversión ni se solicitó información adicional al Osinergmin y al Minem. Tampoco se identificó el mercado relevante.

- *Requisito de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional*

(iv) La expansión de la actividad empresarial de Enosa hacia los proyectos materia de controversia no satisface el requisito de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional previsto en el artículo 60 de la Constitución, pues carece de una habilitación legal expresa.

- *Otros alegatos*

(v) Solicitó que los hechos materia de denuncia sean puestos en conocimiento de la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, a fin de que, en el ámbito de sus competencias, evalúe la adopción de las

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

acciones que estime pertinentes, al considerar que existirían indicios de conductas anticompetitivas.

15. El 13 de enero de 2026, Villacurí reiteró sus argumentos.

16. El 17 de marzo de 2026, Enosa presentó un escrito reforzando los argumentos antes expuestos y añadió lo siguiente:

    (i) Pese a la falta de identidad de sujetos, petitorio y causa entre el presente procedimiento y los procesos judiciales en trámite, correspondía suspender este procedimiento. Lo que resuelvan los órganos jurisdiccionales respecto al ejercicio del derecho de prioridad sobre los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales" esclarecerá sus alcances[18].

    (ii) El artículo 60 de la Constitución consagra el principio de igualdad de trato entre empresas públicas y privadas, por lo que Enosa no puede verse impedida de ampliar su zona de concesión y ejercer el derecho de prioridad en su ZRT únicamente por ser una empresa pública.

17. El 15 de abril de 2026, Villacurí solicitó que se le conceda el uso de la palabra en una audiencia de informe oral[19] y que la Sala requiera a Fonafe información sobre el respectivo proceso de promoción de la inversión privada[20].

---

18 Enosa sustentó su cuestionamiento en base al fundamento 27 de la Resolución 044-2020/SDC-INDECOPI del 2 de marzo de 2020 que desarrolla el segundo supuesto de suspensión previsto en el artículo 65 del Decreto Legislativo 807.

19 Pedido reiterado mediante escrito del 12 de mayo de 2026.

20 En particular, Villacurí solicitó que se requiera a Enosa lo siguiente:

- copia íntegra del último acuerdo vigente de ProInversión que sustente el proceso de promoción de inversión privada en que se encuentra;
- documentación que acredite la existencia de un plan de promoción de inversión privada vigente que incluya cronograma actualizado y estado de ejecución;
- informes de seguimiento o evaluación del proceso emitidos por ProInversión desde 2017 a la fecha;
- actos administrativos que acrediten decisiones recientes orientadas a la transferencia al sector privado de sus acciones;
- estados financieros auditados de los últimos 5 años;
- detalle de transferencias del Estado (directas o indirectas), garantías estatales y subsidios, aportes o respaldos financieros;
- información sobre nivel de endeudamiento y capacidad de financiamiento autónomo;
- documentación que acredite capacidad de asumir proyectos sin respaldo estatal;
- relación de solicitudes de derecho de prioridad presentadas en los últimos 5 años;
- documentación que acredite cumplimiento de requisitos en cada caso;
- copia de cartas fianza presentadas en ejercicio de su derecho de prioridad;
- evaluaciones del Minem sobre las solicitudes de prioridad;
- planes de inversión aprobados que incluyan los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales";
- estudios de inversión, factibilidad e ingeniería;
- cronogramas detallados de ejecución de proyectos y obras;
- presupuesto asignado y fuente de financiamiento;
- estado actual de ejecución de proyectos similares a los que son materia de cuestionamiento en los últimos 5 años;

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

18. En atención a los antecedentes expuestos, corresponde a la Sala determinar lo siguiente:

    (i) si corresponde conceder a Villacurí el uso de la palabra en una audiencia de informe oral;

    (ii) si corresponde suspender el presente procedimiento;

    (iii) de ser el caso, si Enosa cometió los actos de violación de normas imputados;

    (iv) de ser el caso, si corresponde imponer a Enosa una multa y una medida correctiva.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. Sobre la solicitud de informe oral

19. El artículo 16 del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, señala que la Sala podrá denegar la solicitud de audiencia de informe oral mediante una decisión debidamente fundamentada[21]; de manera que la citación a informe oral es una potestad y no una obligación de la autoridad. Para establecer si es pertinente convocar a las partes a una audiencia de informe oral, se debe establecer si, en función la materia controvertida, se requiere recabar elementos adicionales que puedan ser obtenidos a través del desarrollo de la audiencia solicitada.

20. En torno a la solicitud de suspensión del procedimiento, se verifica que Enosa sustenta ello en argumentos de derecho, contándose con determinados actuados judiciales aportados al procedimiento y con la información pública sobre dichos procesos. Siendo así, estos elementos y la evaluación normativa pertinente resultan suficientes para decidir si el objeto controvertido en dichos

- indicadores de cumplimiento especialmente en cuanto a plazos y ejecución presupuestal, y,
- proyectos no ejecutados o retrasados y sus causas.

21 **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI.**
Artículo 16.- Audiencia de informe oral ante las Salas del Tribunal
16.1 Las Salas del Tribunal podrán convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte. En este segundo caso, podrán denegar la solicitud mediante decisión debidamente fundamentada.
16.2 Las audiencias son públicas, salvo que la Sala considere necesario su reserva con el fin de resguardar la confidencialidad que corresponde a un secreto industrial o comercial, o al derecho a la intimidad personal o familiar, de cualquiera de las partes involucradas en el procedimiento administrativo.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

procesos jurisdiccionales cumple con condiciones suficientes que ameriten la suspensión del presente procedimiento.

21. En lo que concierne al presunto acto de violación de normas imputado, una revisión del expediente permite apreciar que las partes han formulado los argumentos que estimaron pertinentes sobre la supuesta infracción (a través de sus escritos alcanzados en primera instancia y en ante la Sala) y han presentado las pruebas que consideraron idóneas para sustentar sus alegatos (como oficios de ProInversión o el pliego presupuestal de la empresa estatal involucrada). También está a disposición de esta Sala la regulación sectorial específicamente aplicable a la actividad empresarial que habría desplegado la denunciada en la realización del presunto acto de violación de normas que se le atribuye.

22. En vista de lo anotado, el análisis de la Sala para determinar Enosa incurrió en los actos de violación de normas imputados puede ser realizado de forma adecuada, en virtud de las pruebas y alegaciones alcanzadas ampliamente por las partes. Por consiguiente, no resulta necesario convocar a una audiencia de informe oral.

III.2. Sobre el pedido de suspensión

23. El artículo 65 del Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi (en adelante Decreto Legislativo 807) establece que los órganos resolutivos de esta entidad suspenderán la tramitación de los procedimientos seguidos ante ellos, en los siguientes supuestos: (i) cuando con anterioridad al procedimiento administrativo se haya iniciado un proceso judicial que verse sobre la misma materia; o, (ii) cuando surja una cuestión contenciosa que, a criterio de la Sala o la Comisión, precise de un pronunciamiento previo sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante el Indecopi[22].

24. Con relación al segundo supuesto, conviene poner de relieve que el Indecopi —como entidad administrativa— está obligada a ejercer su competencia inalienable en la resolución de un caso[23]. Por tanto, la referida suspensión de un

---

22 **DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI.**
Artículo 65.- Los órganos funcionales de Indecopi suspenderán la tramitación de los procedimientos que ante ellos se siguen sólo en caso de que, con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo, se haya iniciado un proceso judicial que verse sobre la misma materia, o cuando surja una cuestión contenciosa que, a criterio del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual o de la Comisión u Oficina respectiva, precise de un pronunciamiento previo sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante Indecopi.

23 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 63.- Carácter inalienable de la competencia administrativa
63.1 Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

procedimiento es excepcional, en la medida que concurran conjuntamente: (i) que la resolución previa de la cuestión contenciosa previa sea necesaria para decidir el caso bajo examen; y, (ii) que dicha cuestión exceda el ámbito competencial del respectivo órgano resolutivo y deba ser resuelta por otra autoridad. Caso contrario, corresponderá a la Sala continuar con la tramitación del procedimiento y emitir pronunciamiento dentro del ámbito de sus atribuciones.

Aplicación al presente caso

25. Los argumentos invocados por Enosa para solicitar la suspensión del procedimiento se basan en el segundo supuesto recogido en el numeral (ii) del Decreto Legislativo 807[24]. Una revisión del expediente permite observar que, con relación al proyecto "La Huaca 2", ubicado en el departamento de Piura, se encuentra en trámite el proceso contencioso-administrativo seguido por Enosa contra el Gobierno Regional de Piura ante el Primer Juzgado Civil de Piura (Expediente 01896-2023-0-2001-JR-CI-01). La pretensión en este proceso judicial es la nulidad de las actuaciones administrativas que desestimaron el ejercicio de su derecho de prioridad y acarrearon el otorgamiento de la concesión definitiva a Villacurí.

26. En cuanto al proyecto "Corrales", ubicado en el departamento de Tumbes, se encuentra en trámite el proceso contencioso-administrativo promovido por Villacurí contra Enosa y el Gobierno Regional de Tumbes ante el Juzgado Civil Permanente de Tumbes (Expediente 00430-2023-0-2601-JR-CI-01). En este proceso, se procura la nulidad de las actuaciones administrativas que admitieron el ejercicio del derecho de prioridad por parte de Enosa y, como consecuencia de ello, desestimaron la solicitud de concesión definitiva por parte de Villacurí.

27. En contraste con ello, el objeto del presente procedimiento consiste en determinar si Enosa habría cometido actos de violación de normas al realizar acciones orientadas a expandir su actividad empresarial mediante el ejercicio del derecho de prioridad previsto en la regulación eléctrica para la obtención de concesiones definitivas de distribución de energía eléctrica en las áreas de los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales". Por ende, corresponde evaluar si esta

---

de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.
64.2 Solo por ley o mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa de su competencia.
65.3 La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.
66.4 Las entidades o sus funcionarios no pueden dejar de cumplir con la tramitación de procedimientos administrativos, conforme a lo normado en la presente Ley. Todo acto en contra es nulo de pleno derecho.

[24] Ver nota a pie 18.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

conducta inobserva los requisitos establecidos en el artículo 60 de la Constitución para el desarrollo de actividad empresarial por parte del Estado.

28. En ese contexto, este Colegiado deberá analizar si la actividad controvertida tiene un carácter empresarial y que su puesta en práctica (i) cuente con una ley expresa habilitante, (ii) de ser el caso, responda a un supuesto de ausencia o insuficiencia de iniciativa privada, y (iii) de ser el caso, obedezca a razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

29. Lo expuesto evidencia que los procesos judiciales antes descritos guardan relación con el ejercicio del derecho de prioridad invocado por Enosa. Sin embargo, su objeto se limita a determinar si las autoridades regionales actuaron conforme a la normativa sectorial al admitir o rechazar las solicitudes de prioridad formuladas por dicha empresa. En el presente procedimiento no corresponde dilucidar si dicho derecho fue ejercido o reconocido conforme a la regulación sectorial, sino más bien determinar si las actuaciones desplegadas por Enosa para procurar la expansión de su actividad empresarial mediante la puesta en práctica de la prioridad transgreden o no las exigencias contempladas en el artículo 60 de la Constitución (con prescindencia del resultado judicial sobre el acogimiento o rechazo del derecho de prioridad).

30. Siendo así, el pronunciamiento que emitan los órganos jurisdiccionales no resulta determinante para resolver la controversia planteada en esta vía para la investigación y sanción de actos de competencia desleal. Por tanto, se desestima el pedido de suspensión del procedimiento formulado por Enosa.

III.3. Sobre la presunta violación de normas por la realización de actividad empresarial sin cumplir con lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución

III.3.1 Marco normativo

A) Subsidiariedad estatal y su expresión en materia económica

31. El principio de subsidiariedad establece el grado de intervención del Estado en la vida económica del país, constituyendo un límite al campo de acción estatal respecto de la libertad de los ciudadanos para hacer empresa.

32. Este principio se encuentra reconocido en el segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución, el cual señala que, solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

33. Lo anterior es congruente con el modelo de economía social de mercado

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

acogido por la Constitución[25], el cual se caracteriza por otorgar una protección a las diversas libertades económicas fundamentales de los individuos (como la libertad de empresa, libertad de contratación), reconociendo que en la economía peruana rige la asignación libre de recursos vía los mercados, de manera que el Estado conserva solo una función residual o subsidiaria[26].

34. El precepto constitucional relativo al rol subsidiario empresarial del Estado es también un límite que evita que aquel se sobredimensione y destine los recursos públicos a la producción de bienes y servicios que pueden ser provistos por la actividad privada, en lugar de atender otras necesidades de la sociedad que se encuentren insatisfechas por la ausencia de oferta privada suficiente[27]. La restricción constitucional a la actividad empresarial estatal también contribuye a preservar condiciones adecuadas de competencia, pues el Estado, en ejercicio de sus potestades públicas, desarrolla funciones normativas, regulatorias y de supervisión que no resultan reproducibles por los demás agentes económicos[28].

35. Desde una perspectiva económica, la intervención empresarial del Estado suele justificarse, de manera excepcional[29], cuando la iniciativa privada es inexistente

---

25 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
Artículo 58.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

26 Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 23 de la Sentencia expedida en el Expediente 008-2003-AI/TC, en la cual, al desarrollar el contenido del principio constitucional de subsidiariedad económica, señaló que *"debe enfatizarse que la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de esa libre iniciativa, y la de los derechos esenciales de la persona humana".*

27 Un ejemplo se daría en el caso de que una dependencia estatal decide constituir un bazar en el cual se venden zapatos, alimentos y otros productos similares. Como en dicho mercado participan diversas empresas privadas que pueden atender toda la demanda, resulta evidente que la necesidad de la población puede ser atendida por los particulares, por lo que la administración pública no debería invertir en llevar a cabo tal actividad económica.

28 Al respecto, Gasco señala lo siguiente: *"(…) el Estado no siempre participa en la economía desarrollando actividad empresarial, si bien todas sus acciones tienen potencialmente un impacto en el mercado. En efecto, el Estado tiene otras funciones distintas del mercado y que no pueden ser cubiertas por este. Así, por ejemplo, el Estado debe actuar como autoridad, en ejercicio de una potestad administrativa y, por lo tanto, supervisar, fiscalizar, sancionar, resolver controversias, establecer el marco jurídico y actuar como órgano regulador de un sector de la economía, estableciendo las reglas de acceso, permanencia o salida de los mercados. Como parte de esta intervención, el Estado puede imponer cargas y otorgar derechos a los agentes económicos; al mismo tiempo, puede ofertar o adquirir bienes o servicios como cualquier otro agente económico o empresario. Este último es el supuesto de la actividad empresarial del Estado y es el supuesto restringido por la regla del artículo 60 de la Constitución".* GASCO VALER, María del Carmen. "Actividad empresarial y rol promotor del Estado en la Constitución peruana de 1993". Giuristi: Revista de Derecho Corporativo, Vol. 3, 5, 2022, p. 102. Visto en: https://doi.org/10.46631/Giuristi.2022.v3n5.07, visitado el 20 de julio de 2026.

29 Stiglitz plantea que: *"(…) las empresas públicas no actúan movidas por los beneficios, tienen pocos incentivos para maximizar la productividad. De hecho, suelen actuar movidas por objetivos políticos -como crear empleo, especialmente en las regiones en las que hay un problema de paro- que van en contra de la productividad. En algunos países, puede ocurrir que las empresas públicas no tengan que preocuparse ni siquiera de sus pérdidas, ya que no pueden quebrar y las pérdidas que experimentan se sufragan con los ingresos del Estado. En otras palabras, se enfrentan a una*

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

o insuficiente para atender ciertas necesidades de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional[30].

36. En suma, la realización de actividades económicas corresponde, en primer término, a la iniciativa privada, por lo que la actuación empresarial del Estado se circunscribe a aquellos ámbitos en los que no es razonable confiar en que el mercado, por sí solo, satisfaga adecuadamente necesidades desatendidas. Con ello, se busca evitar el desplazamiento innecesario de la inversión privada, cuya promoción es uno de los ejes centrales del modelo económico[31]. En consecuencia, la actuación empresarial del Estado constituye una excepción a dicho esquema[32].

B) Metodología de aplicación

37. Uno de los actos de competencia desleal contemplados en la referida ley es el de violación de normas. Dentro de dicho tipo infractor, un supuesto particular, recogido en el numeral 14.3 del artículo 14 de la norma antes mencionada,

---

restricción presupuestaria blanda. Y suelen producir en un entorno de competencia limitada." STIGLITZ, Joseph E. *La economía del sector público*. Editorial Bosch. Barcelona. 2002, pp. 231-234.

30 Sanchez indica que: *"(...) la justificación de 'alto interés público' o 'manifiesta conveniencia nacional' es dejada a la evaluación por parte del Congreso, quien, a criterio del artículo 60 de la Constitución, es el mejor posicionado para poder evaluar sobre la pertinencia o no de una intervención pública empresarial. No obstante, en su decisión queda también respetar lo que parece ser el telos de esta disposición: el Estado no debería participar de forma empresarial en el mercado y únicamente debería hacerlo previa consideración de razones excepcionales, que es que, en su generalidad, sin duda plantean los conceptos de 'alto interés público' o 'manifiesta conveniencia nacional'. La generalidad, entonces, de estos conceptos jurídicos indeterminados no podría alejarse de ese carácter excepcional y justificar cualquier razón para autorizar una participación pública de carácter empresarial"*. SÁNCHEZ POVIS, Luis Alonso. "El principio de subsidiariedad horizontal. Notas para su encuadre en el régimen económico peruano". *Ius et Veritas*, 69, 2024, pp. 192-209. Disponible en: https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202402.011, visitado el 20 de julio de 2026.

31 Gasco señala lo siguiente: *"(…) La Constitución de 1993 surgió en un periodo de crisis no solamente económica, sino también del «Estado interventor» que propugnaba su predecesora, y buscaba revertir la situación de una economía en quiebra8. Al igual que en la Constitución de 1979, se la ha entendido como una economía social de mercado; sin embargo, en contraposición con el modelo económico anterior, no entiende ya al Estado como principal motor de la Economía, sino que traslada este rol a las iniciativas desarrolladas en el marco del sector privado. El protagonismo y la responsabilidad de la productividad del país pasó, así, del funcionario público al empresario. (…) La Constitución de 1993 fue producto de esta necesidad y buscó enfocarse en la estrategia: «los gobiernos se abstienen de intervenir en los aspectos en que los mercados funcionan relativamente bien y se concentran en las esferas en que no se puede depender de que éstos actúen por sí solos». (…) Este es el contexto en el que surge el principio de subsidiariedad. Su función, entonces, responde al objetivo de sentar las bases de un clima propi-cio para la inversión privada que permita el crecimiento del mercado a través del surgimiento de más empresas que provean bienes y servicios y compitan por la preferencia del consumidor."* GASCO VALER, María del Carmen. "Actividad empresarial y rol promotor del Estado en la Constitución peruana de 1993", cit., pp. 97-99.

32 Kresalja y Ochoa indican que: *"(…) El principio de subsidiariedad significa que los ciudadanos deben, por su propio esfuerzo e iniciativa, realizar todas las actividades económicas, con los límites claros que el propio ordenamiento señala. Y solo en caso de que la actividad privada no estuviera presente o que el mercado no pudiera satisfacer necesidades esenciales, puede autorizársele al Estado, mediante ley, a intervenir directamente como empresario*." KRESALJA ROSSELLÓ, Baldo y OCHOA CARDICH, César. *Derecho constitucional económico*. 1.ª ed., 1.ª reimp. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2019, p. 92. Visto en: https://doi.org/10.18800/9786123172374, visitado el 20 de julio de 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

señala lo siguiente:

> **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**
> ***Artículo 14.- Actos de violación de normas.-***
> *(…)*
> *14.3 La actividad empresarial desarrollada por una entidad pública o empresa estatal con infracción al artículo 60 de la Constitución Política del Perú configura un acto de violación de normas que será determinado por las autoridades que aplican la presente Ley. En este caso, no se requerirá acreditar la adquisición de una ventaja significativa por quien desarrolle dicha actividad empresarial.*

38. De acuerdo con la Resolución 3134-2010/SC1 del 29 de noviembre de 2010[33], la metodología de aplicación del numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal exige analizar, en primer lugar, si la conducta cuestionada desarrollada por una empresa pública o entidad estatal constituye una actividad empresarial. Ello, pues únicamente este tipo de actividades se encuentra sujeto al mandato de subsidiariedad previsto en el artículo 60 de la Constitución. Por el contrario, si la conducta examinada corresponde a actividades de distinta naturaleza, dicho mandato no resulta aplicable.

39. En el siguiente nivel de análisis, se debe verificar que dicha iniciativa esté conforme a los límites impuestos por el artículo 60 de la Constitución. Así, corresponderá constatar los siguientes tres requisitos:

    (i) El primero, de tipo formal, exige que la realización de **la actividad empresarial estatal se encuentre autorizada por ley expresa** aprobada por el Congreso[34]. La ley debe establecer de manera clara que la empresa

---

33 La Resolución 3134-2010/SC1 fue emitida en el macro del procedimiento iniciado por denuncia de Pollería El Rancho II E.I.R.L. contra Universidad Nacional del Altiplano - Puno.

Asimismo, véase, a manera de ejemplo, las siguientes resoluciones que contienen dicho criterio: Resolución 2550-2010/SC1-INDECOPI (procedimiento seguido por Clínica Santa Teresa S.A. contra Hospital Nacional Arzobispo Loayza), Resolución 060-2019/SDC-INDECOPI (procedimiento seguido por Clínica Santa Teresa S.A. contra Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas Dr. Eduardo Cáceres Graziani), Resolución 126-2019/SDC-INDECOPI (procedimiento seguido por Tracto Latino Americano S.A.C. contra Municipalidad Provincial de Tacna), Resolución 041-2022/SDC-INDECOPI (procedimiento seguido por el señor Víctor Carhuas Silvestre contra Municipalidad Provincial de Lucanas – Puquio) y más recientemente la Resolución 179-2025/SDC-INDECOPI (procedimiento iniciado contra la Municipalidad Distrital de Torata).

34 La exigencia de que la habilitación para el desarrollo de actividad empresarial estatal provenga de una ley emitida por el Congreso encuentra sustento en lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 0034-2004-PI/TC, en la que reconoció que el artículo 60 de la Constitución establece una reserva de ley absoluta para autorizar, de manera excepcional y subsidiaria, la participación empresarial del Estado. A ello se suma que, conforme a los criterios generales de interpretación jurídica, las normas que prevén excepciones al régimen ordinario deben interpretarse de manera restrictiva. En consecuencia, tratándose de una excepción al principio de subsidiariedad, el requisito de la autorización por ley previsto en el citado artículo 60 debe entenderse referido a una ley en sentido formal, esto es, emitida por el Poder Legislativo.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

o entidad estatal se encuentra habilitada para producir, distribuir, desarrollar o intercambiar bienes y servicios. En este orden de ideas, no son admitidas autorizaciones tácitas ni interpretaciones analógicas o extensivas de la habilitación;

(ii) el segundo requisito es de fondo e implica **verificar el carácter subsidiario de la actividad empresarial del Estado**, esto es, que la actuación económica del Estado en determinado mercado se realiza ante la ausencia real o potencial de la iniciativa privada, o a la insuficiencia de esta para atender adecuadamente la demanda existente; y,

(iii) el tercer elemento previsto consiste en constatar si el objetivo que la actividad empresarial pretende satisfacer reviste un **alto interés público o una manifiesta conveniencia nacional**[35]**.**

40. Conviene poner de relieve que la configuración de este supuesto de violación de normas no requiere acreditar adicionalmente la ventaja competitiva significativa obtenida. La actividad empresarial del Estado será lícita únicamente si cumple los requisitos previstos en el segundo párrafo del artículo 60 de la Constitución. De lo contrario, se configurará una infracción a dicha disposición constitucional y, por ende, el supuesto de violación de normas tipificado en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal.

III.3.2 Sobre la actividad empresarial del Estado

A) Marco jurídico

41. El Estado puede intervenir en los mercados cumpliendo diversos roles. Siendo así, puede actuar a título de autoridad, definiendo los términos de acceso al mercado, regulando las obligaciones y derechos de los agentes, supervisando y fiscalizando que el comportamiento de las unidades económicas se arregle al ordenamiento y resolviendo los conflictos que puedan surgir.

42. Sin embargo, el Estado también puede intervenir en los mercados en calidad de agente económico como comprador u ofertante de bienes y servicios. En este segundo caso se encuentra la denominada actividad empresarial, pues el Estado asume la titularidad y gestión de los medios de producción y participa como un proveedor más, concurriendo en el respectivo mercado.

[35] Con relación a este tercer elemento, cabe precisar que la autoridad de competencia se limitará a comprobar que la ley que autoriza la actividad señale la razón de interés público o conveniencia nacional que sustentó su aprobación. Por lo tanto, solo si la ley no precisa la justificación se incumplirá este requisito.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

43. En este orden de ideas, es importante identificar la denominada "actividad estatal de autoridad pública", entendida como aquella que se manifiesta en el ejercicio del *ius imperium* o de atribuciones soberanas, cuya titularidad está reservada al Estado. Por responder al ejercicio de potestades públicas, dentro de esta categoría se encuentran, entre otras, la función legislativa mediante la expedición de normas, la administración del sistema de defensa nacional, la impartición de justicia y el otorgamiento de títulos habilitantes[36].

44. También debe distinguirse la actividad empresarial de aquellas prestaciones "asistenciales o sociales" brindadas por el Estado[37]. Estas últimas comprenden la provisión de bienes o servicios orientados a garantizar e impulsar el acceso universal a determinados derechos fundamentales de carácter social. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, las vinculadas a la provisión de niveles mínimos de salud, educación y seguridad social[38]. Precisamente, el carácter obligatorio, continuo y universal de dichas prestaciones determina que su provisión no se encuentre sujeta al principio de subsidiariedad[39].

---

36 En esa línea de razonamiento, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, en su Sentencia del 19 de enero de 1994 (Asunto *Eurocontrol*), calificó que la actividad estatal consistente en el control de la navegación aérea no calificaba como actividad económica, puesto que se encontraba relacionada con la potestad soberana de ordenación del espacio aéreo con la finalidad de aseguramiento de la defensa nacional.

37 Con relación a ello, la doctrina sostiene que: *(…) en el Estado Social de Derecho los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones y servicios públicos adecuados para atender sus necesidades vitales"*. Ver: KRESALJA ROSSELLÓ, Baldo y César OCHOA CÁRDICH. *Derecho Constitucional Económico*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009, p. 239.

En esa misma línea, esta Sala ha señalado en anteriores pronunciamientos – Ver Resolución 2473-2010/SC1-INDECOPI del 6 de setiembre de 2010 (procedimiento seguido por la Clínica Santa Teresa S.A. contra el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas Dr. Eduardo Cáceres Graziani) y Resolución 500-2017/SDC-INDECOPI del 21 de agosto de 2017 (procedimiento seguido por Tarucani Generating Company S.A. contra la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S.A.)– que los servicios asistenciales son prestaciones de bienes o servicios que el Estado, por mandato constitucional, se encuentra obligado a brindar de manera continua a los sectores más vulnerables de la población, en cumplimiento de los compromisos sociales asumidos por la Constitución.

38 *Cfr.:* GARRIDO FALLA, Fernando. *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen II. Madrid: Tecnos, 1992, pp. 347- 376.

39 El Título I, Capítulo II de la Constitución, se denomina "*De los Derechos Sociales y Económicos"*. Los principales dispositivos que demuestran la existencia de una obligación ineludible a cargo del Estado en los sectores salud, educativo y de seguridad social son los siguientes:

> ***Artículo 11.- Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones.-*** *El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.*
> *(…)*
> ***Artículo 17.- Obligatoriedad de la educación inicial, primaria y secundaria.-*** *La educación inicial, primaria y secundaria son obligatorias. En las instituciones del Estado, la educación es gratuita. En las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de educación.*

Asimismo, el artículo 58 la Carta Fundamental recoge un catálogo enunciativo de áreas donde el Estado debe actuar prioritariamente. Entre estas áreas se distinguen, nuevamente, las vinculadas a los derechos sociales contenidos en el Título I, Capítulo II (salud, educación y seguridad social):

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

45. De esta forma, tratándose de servicios asistenciales, no corresponde efectuar un análisis de subsidiariedad, pues el Estado no actúa como un agente económico que decide participar en el mercado, sino en cumplimiento de un deber impuesto por la propia Constitución.

B) Sobre la actividad realizada por Enosa

46. Enosa vendría expandiendo su actividad empresarial a través del ejercicio del derecho de prioridad previsto en la regulación eléctrica, para obtener concesiones definitivas de distribución sobre nuevas áreas (específicamente los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales”, en los departamentos de Piura y Tumbes, respectivamente).

47. La Ley de Concesiones Eléctricas establece el régimen jurídico aplicable al desarrollo de las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica. Dichas actividades pueden ser desarrolladas por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras[40].

48. La distribución de energía eléctrica consiste en el traslado de la electricidad producida por las empresas generadoras hacia los usuarios finales (libres o regulados)[41], a través de redes eléctricas de media y baja tensión[42]. La

---

> ***Artículo 58***.- *La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.* (Subrayado agregado)

40 **DECRETO LEY 25844. LEY DE CONCESIONES ELECTRICAS.**
Artículo 1.- Las disposiciones de la presente Ley norman lo referente a las actividades relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.
El Ministerio de Energía y Minas y el OSINERG en representación del Estado son los encargados de velar por el cumplimiento de la presente ley, quienes podrán delegar en parte las funciones conferidas.
Las actividades de generación, transmisión y distribución podrán ser desarrolladas por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Las personas jurídicas deberán estar constituidas con arreglo a las leyes peruanas.

41 De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Concesiones Eléctricas y en el artículo 3 del Decreto Supremo 022-2009-EM, Reglamento de Usuarios Libres de Electricidad, los usuarios libres son aquellos cuya demanda máxima anual es superior a 2,500 kW por punto de suministro. Adicionalmente, los usuarios que consumen entre 200 kW y 2,500 kW por punto de suministro tienen la opción de elegir la condición de usuario libre o regulado.

Por su parte, los usuarios regulados son aquellos que tienen una demanda máxima anual menor a 200 kW por punto de suministro y aquellos que, teniendo un consumo mayor a 200 kW y menor a 2,500 kW, decidan mantener dicha condición.

42 “*En el Perú la actividad de distribución está compuesta por los sistemas de media y baja tensión, necesarios para distribuir la energía comprada a las empresas generadoras desde el mercado mayorista hacia los usuarios finales*”. BONIFAZ FERNÁNDEZ, José Luis. (2001). Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) / Universidad del Pacífico -Centro de Investigación (CIUP), “*Distribución Eléctrica en el Perú: Regulación y Eficiencia*”, página 34.

“*En el segmento de transmisión se transporta energía eléctrica a altos niveles de tensión y a largas distancias, mientras que en el segmento de distribución se traslada electricidad hacia los consumidores finales mediante redes eléctricas*

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

distribución de electricidad es un servicio público cuando la demanda supera los 500 kW, requiriéndose una concesión definitiva[43]. Esta se concede por plazo indefinido —salvo que fuera obtenida mediante licitación pública— y habilita a su titular a utilizar bienes de uso público y obtener la imposición de las servidumbres necesarias para la construcción y operación de la infraestructura correspondiente[44].

49. La actividad de distribución eléctrica, en tanto servicio público, se presta en una determinada zona de concesión y por un único titular con carácter exclusivo. En este contexto, el Minem[45] determina una Zona de Responsabilidad Técnica (en adelante ZRT) para cada concesionario de distribución, la cual comprende áreas geográficamente definidas con la finalidad de promover el acceso universal al suministro eléctrico, considerando preferentemente los límites de las regiones donde opera el respectivo concesionario[46]. Asimismo, el Decreto Legislativo 1221, al modificar el artículo 30 de la Ley de Concesiones Eléctricas, reconoce al concesionario de distribución un derecho de prioridad para ejecutar

---

de mediana y baja tensión". Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, Osinergmin. (2016) "La industria de la electricidad en el Perú: 25 años de aportes al crecimiento económico del país", página 41.

43 **DECRETO LEY 25844. LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS.**
Artículo 3.- Se requiere concesión definitiva para el desarrollo de cada una de las siguientes actividades:
(...)
c) La distribución de energía eléctrica con carácter de Servicio Público de Electricidad, cuando la demanda supere los 500 KW; y,
(...)

Artículo 7.- Las actividades de generación, transmisión y distribución, que no requieren de concesión ni autorización, pueden ser efectuadas libremente cumpliendo las normas técnicas y disposiciones de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación.
El titular debe comunicar obligatoriamente al Ministerio de Energía y Minas la información referente a la actividad eléctrica que desempeña, según lo establecido en el Reglamento

44 **DECRETO LEY 25844. LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS.**
Artículo 22.- La concesión definitiva y la autorización se otorgan por plazo indefinido para el desarrollo de las actividades eléctricas. El plazo de las concesiones definitivas que se otorgan coma (sic) resultado de una licitación pública realizada por el Ministerio de Energía y Minas o la entidad a que este encargue es el plazo fijado en la propia licitación, siendo como máximo treinta años.

Artículo 24.- La concesión definitiva permite utilizar bienes de uso público y el derecho de obtener la imposición de servidumbres para la construcción y operación de centrales de generación y obras conexas, subestaciones y líneas de transmisión así como también de redes y subestaciones de distribución para Servicio Público de Electricidad.

45 Mediante Resolución Ministerial 511-2017-MEM-DM se establecieron las ZRT que cubren todo el territorio nacional y las trece (13) empresas distribuidoras que las tienen a su cargo.

46 **DECRETO LEY 25844, LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS (artículo modificado por el Decreto Legislativo 1221, publicado el 12 de setiembre de 2015)**
Artículo 30.- (…)
Adicionalmente a la concesión, mediante resolución ministerial, el Ministerio de Energía y Minas determina para cada concesionario de distribución, una Zona de Responsabilidad Técnica (ZRT), según las condiciones previstas en el Reglamento;
Los proyectos de electrificación que se ejecuten dentro de las ZRT deben ser previamente aprobados, por el concesionario de distribución respectivo, conforme al procedimiento y criterios previstos en el Reglamento. En el caso de proyectos de (…)

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

los proyectos de electrificación que se desarrollen dentro de la ZRT asignada[47].

50. El artículo 29 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas señala que, si una persona natural o jurídica solicita una concesión definitiva de distribución dentro de una ZRT, la autoridad comunicará ello a la distribuidora responsable de esa zona, a fin de que manifieste si ejercerá su derecho de prioridad para ejecutar las obras y prestar el servicio de distribución eléctrica sobre el área comprendida en la solicitud. En caso de ejercer dicho derecho, el concesionario deberá acompañar una carta fianza que garantice el cumplimiento de los requisitos exigibles para el otorgamiento de la concesión[48].

51. Esta disposición establece además que, en caso de que la empresa distribuidora responsable de la ZRT ejerza la prioridad, la autoridad debe declarar improcedente la solicitud de concesión presentada por el tercero (persona natural o jurídica que pidió el otorgamiento de la concesión definitiva de modo primigenio). En cambio, si la empresa distribuidora no ejerciera su prioridad, se continuará con el trámite de la solicitud de concesión originaria[49].

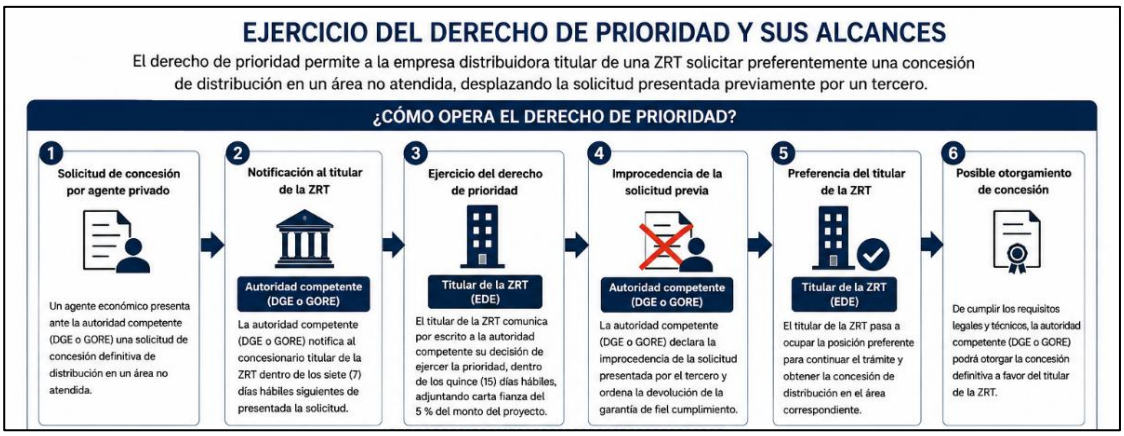
---

47 **DECRETO LEY 25844. LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS. (artículo modificado por el Decreto Legislativo 1221, publicado el 12 de setiembre de 2015)**
Artículo 30.- (…)
Los proyectos de electrificación que se ejecuten dentro de las ZRT deben ser previamente aprobados, por el concesionario de distribución respectivo, conforme al procedimiento y criterios previstos en el Reglamento. En el caso de proyectos de inversión pública, el incumplimiento de lo antes dispuesto, por parte del solicitante, conlleva responsabilidad funcional.
El concesionario de distribución tiene la prioridad para ejecutar los proyectos de electrificación que se realicen dentro de la ZRT bajo su responsabilidad. En todos los casos, el concesionario de distribución debe participar en la promoción, planificación y supervisión de los proyectos de electrificación, conforme lo establezca el Reglamento.

48 **DECRETO SUPREMO 009-93-EM. REGLAMENTO DE LA LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS. (artículo modificado por el Decreto Supremo 018-2016-EM, publicado el 24 de julio de 2016)**
Artículo 29.- (…)
Si una persona natural o jurídica solicita el otorgamiento de una concesión definitiva de distribución; la DGE o el GORE deben notificar del referido hecho a la EDE responsable de dicha ZRT dentro de los siete (07) días hábiles siguientes de presentada la referida solicitud. La notificación no será exigible cuando se trate de solicitudes de ampliación a las que hace referencia el literal a) del artículo 61 del presente Reglamento.
La EDE responsable de la ZRT tiene un plazo de quince (15) días hábiles a partir de la notificación, para manifestar su decisión de ejercer la prioridad sobre el otorgamiento de concesión de distribución para la ejecución de las obras y el desarrollo de la actividad mediante documento escrito, adjuntando una carta fianza equivalente al 5 % del monto del proyecto propuesto, de garantía por el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 25 de la Ley para la obtención de la concesión definitiva de distribución en los plazos máximos previstos en las normas correspondientes para estos requisitos. Dicha carta fianza será devuelta al día siguiente hábil de haberse publicado el Aviso de Petición de dicha(s) zona(s) de concesión.

49 **DECRETO SUPREMO 009-93-EM. REGLAMENTO DE LA LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS (artículo modificado por el Decreto Supremo 018-2016-EM, publicado el 24 de julio de 2016)**
Artículo 29.- (…)
En caso la EDE responsable de la ZRT, ejerza la prioridad para el otorgamiento de concesión de distribución, la DGE o el GORE deben declarar la improcedencia de la solicitud presentada por el tercero, correspondiendo devolver la respectiva garantía de fiel cumplimento. De no manifestar su decisión de ejercer la prioridad de parte de la EDE dentro del plazo de quince (15) días hábiles antes señalado, se continuará con el trámite de la solicitud presentada por el tercero.
La EDE responsable de la ZRT perderá la prioridad para solicitar la concesión de distribución en las zonas que hayan sido declaradas en caducidad de acuerdo a lo establecido en la Ley y el presente reglamento.

Dicho ello, el ejercicio del referido derecho de prioridad se puede ilustrar de la siguiente manera:



Fuente: Ley de Concesiones Eléctricas y su Reglamento.
Elaboración: ST-SDC/ INDECOPI

52. En suma, el ejercicio del derecho de prioridad previsto no constituye una actuación circunscrita a la gestión del respectivo servicio, de carácter meramente procedimental o desprovista de efectos en el mercado. Por el contrario, se trata de un mecanismo que permite a la empresa responsable de una ZRT ejercer su posición preferente para acceder a una concesión definitiva de distribución de energía eléctrica, con el consecuente desplazamiento de las solicitudes previamente presentadas por otros agentes económicos. En esa medida, existe una incidencia directa en las condiciones de acceso y permanencia en el mercado eléctrico.

53. El derecho de prioridad determina cuál de los agentes económicos estará en posibilidad de desarrollar la infraestructura indispensable para prestar el servicio de distribución de energía eléctrica en el ámbito correspondiente. De este modo, tal prerrogativa no solo supedita el eventual despliegue en el mercado de distribución eléctrica, sino también las condiciones bajo las cuales los agentes económicos pueden desarrollar actividades económicas vinculadas al aprovechamiento de la infraestructura respectiva. En consecuencia, el ejercicio de este derecho se encuentra directamente relacionado con el desarrollo de una actividad empresarial.

54. Asimismo, debe tenerse presente que la titularidad de una concesión de distribución, así como de la infraestructura asociada a esta, genera efectos que trascienden la prestación del servicio público a los usuarios regulados ubicados dentro del área de concesión. En efecto, la condición de distribuidor eléctrico no se limita al suministro de energía a usuarios regulados, sino que también puede incidir en la posición competitiva del agente económico para la

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

comercialización de energía eléctrica a usuarios libres ubicados en el área correspondiente, en la medida en que la infraestructura de distribución constituye un insumo relevante para el desarrollo de dicha actividad económica[50].

55. Enosa ejerció el derecho de prioridad para la obtención de una concesión de distribución eléctrica en las áreas de los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales”, promoviendo diversas actuaciones en sede administrativa y judicial para efectivizar tal derecho. Como consecuencia, Villacurí vio comprometida la posibilidad de acceder a las concesiones definitivas previamente solicitadas. Por su parte, Enosa se hallaba expectante a obtener una decisión de una autoridad que le permita ser considerada concesionaria de distribución eléctrica en las áreas correspondientes a aquellos proyectos que fueron primigeniamente de iniciativa de un competidor.

56. La referida circunstancia genera un impacto concreto en la estructura competitiva del mercado eléctrico, debido a que las acciones administrativas y judiciales de la empresa imputada para reconocer su derecho de prioridad, acarreaban: (i) la exclusión de un tercero de su posición de solicitante, (ii) ampliar el ámbito geográfico donde brinda la distribución de energía eléctrica, así como (iii) capitalizar el despliegue de infraestructura como insumo pasible de aprovechamiento para el comercio de energía eléctrica.

57. En esa medida, las actuaciones antes descritas no se agotan en el ejercicio del derecho de petición administrativa, pues constituyen el medio a través del cual Enosa procura acceder, con carácter preferente, a nuevas concesiones de distribución eléctrica, con el consecuente desplazamiento de un agente económico competidor. Por ello, trascienden el ámbito de una simple solicitud ante una autoridad administrativa, de modo que constituyen una manifestación del ejercicio de actividad empresarial.

58. Sobre la base lo anterior, corresponde verificar si la actividad empresarial desarrollada por Enosa cumple los requisitos previstos en el artículo 60 de la Constitución.

III.3.3 Si la actividad empresarial en cuestión se encuentra habilitada por ley expresa

[50] La infraestructura de distribución constituye un activo relevante para la competencia en el mercado de usuarios libres. Su titular puede beneficiarse del aprovechamiento de instalaciones ya existentes, evitar o reducir los costos asociados al uso de redes de terceros, percibir los ingresos regulados derivados de la utilización de su infraestructura y encontrarse en una posición estratégica para atender la demanda ubicada en el área de influencia de la nueva concesión o en zonas próximas a esta. En tal sentido, la expansión de la infraestructura de distribución tiene incidencia en las condiciones bajo las cuales los agentes económicos compiten por la comercialización de energía eléctrica a usuarios libres.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

A) Marco jurídico

59. El primer requisito de licitud previsto en el artículo 60 de la Constitución es de tipo formal y exige que la realización de la actividad empresarial estatal se encuentre autorizada por "ley expresa".

60. El Tribunal Constitucional ha precisado[51] que el artículo 60 de la Constitución establece una reserva de ley absoluta para habilitar al Estado a realizar actividad empresarial. Ello implica que dicha autorización debe emanar de una ley aprobada por el Congreso de la República y no de cualquier otra norma con rango de ley. Este criterio ha sido recogido por este Colegiado desde la Resolución 3134-2010/SC1-INDECOPI y reiterado en posteriores pronunciamientos[52].

61. Al constituir una habilitación excepcional para el desarrollo de actividad empresarial por parte del Estado, la exigencia de "autorización por ley" prevista en el artículo 60 de la Constitución debe interpretarse de manera restrictiva[53].

62. En tal sentido, la ley expedida por el Poder Legislativo debe establecer de forma expresa y clara el rubro o actividad económica en el cual la entidad estatal se encuentra autorizada a participar. Dicha autorización debe comprender aquellas actuaciones empresariales que pueden ser desarrolladas por las entidades estatales, los gobiernos locales, los organismos públicos adscritos y las empresas públicas, sin admitir interpretaciones analógicas ni la extensión de la autorización a otros rubros o actividades consideradas "similares".

B) Aplicación al presente caso

63. La Ley General de Electricidad[54] (vigente desde el 30 de mayo de 1982 hasta el 19 de noviembre de 1992) establecía que la acción empresarial del Estado para

---

51 En las sentencias recaídas en los Expedientes 0034-2004-PI/TC y 0019-2006-PI/TC.

52 Ver nota a pie 35.

53 El principio de interpretación según el cual las normas que establecen excepciones deben ser interpretadas restrictivamente ha sido acogido por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos. Véase, por ejemplo, la Sentencia del 19 de enero de 2001, correspondiente al Expediente 1318-2000-HC/TC.

En el mismo sentido, Rubio precisa que las normas excepcionales son normas "*cuya ratio legis implica, esencialmente, una aplicación restrictiva y no extensiva*". RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica, 2004, p. 295.

54 **LEY 23406. LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD.**
Artículo 3.- La acción empresarial del Estado para el Servicio Público de Electricidad, es ejercida por la Empresa "Eléctrica del Perú" - ELECTROPERU - directamente, o a través de sus filiales regionales y/o subsidiarias. Las empresas de su propiedad contarán con autonomía para desempeñar adecuada y oportunamente sus actividades, debidamente articuladas con ELECTROPERU, a fin de asegurar la coherencia entre objetivos y planes locales,

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

la prestación del servicio público de electricidad correspondía ser ejercida por Electroperú S.A. (en adelante Electroperú) directamente, o a través de sus filiales regionales y/o subsidiarias (entre las que se encuentra la imputada[55]). La referida norma precisaba, además, que tales empresas contaban con autonomía para el desarrollo de sus actividades, aunque debían actuar de manera articulada con Electroperú a fin de asegurar la coherencia entre los objetivos y planes locales, regionales y nacionales, así como la interconexión de sus sistemas.

64. Electroperú, como empresa matriz, supervisaba y coordinaba sus empresas filiales y/o subsidiarias. También ejecutaba proyectos de carácter multirregional y desarrollaba actividades de generación, transmisión y comercialización de energía en bloque, así como la operación de los sistemas de interconexión que vinculen sistemas regionales[56]. Por su parte, las empresas regionales tenían a su cargo todas las actividades destinadas a la prestación del servicio público de electricidad dentro del área de responsabilidad que les había sido asignada, incluyendo la ejecución de proyectos eléctricos de generación[57].

65. Lo expuesto muestra que tanto Electroperú como sus filiales (regionales) se encontraban habilitadas por una ley expresa aprobada por el Congreso (Ley General de Electricidad) para desarrollar actividad empresarial en el sector eléctrico. Esta se materializaba en las actividades de generación, transmisión,

---

regionales y nacionales, así como la interconexión de sus sistemas.
(subrayado agregado)

55 Mediante Resolución Ministerial 082-88-EM/DGE del 13 de abril de 1988, el Ministerio de Energía y Minas, a través de su Dirección General de Electricidad, designó a Enosa para que conforme la empresa filial de servicio público en los departamentos de Piura y Tumbes.

56 **LEY 23406. LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD.**
Artículo 20. La Empresa Electricidad del Perú -ELECTROPERU-, es la entidad responsable, en representación del Estado, de la actividad empresarial para el servicio público de electricidad. Para tal fin, como empresa matriz, ejercerá la supervisión y coordinación de sus empresas, realizará directamente el planeamiento eléctrico a nivel nacional; la gestión financiera global para el servicio público de electricidad; la promoción de investigación tecnológica aplicable, la normalización sobre el uso de equipos y materiales para sus actividades y la coordinación con la industria manufacturera nacional. Asimismo realizará, directamente, o mediante sus empresas subsidiarias o filiales, la ejecución de los proyectos de carácter multirregional, la generación, transmisión y la comercialización de energía en bloque, y la operación de los sistemas de interconexión que vinculen sistemas regionales. Todas las actividades del servicio público de electricidad de ámbito regional las realizará a través de sus empresas regionales filiales. Otras actividades no fundamentales las realizará utilizando las organizaciones especializadas existentes en el país.
(subrayado agregado)

57 **LEY 23406. LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD.**
Artículo 22.- Las Empresas Regionales del Servicio Público de Electricidad son aquellas constituidas de acuerdo a la Sección Cuarta de la Ley de Sociedades Mercantiles y el Decreto Legislativo Nº 216. Están encargadas de todas las actividades destinadas a la prestación del Servicio Público de Electricidad, dentro del área de responsabilidad que les sea asignada por el Ministerio de Energía y Minas, a propuesta de ELECTROPERU, incluyendo la ejecución de proyectos eléctricos de generación destinados a ser utilizados principalmente dentro de su propia área de responsabilidad. En estas empresas, el Estado a través de sus empresas y las Corporaciones de Desarrollo que así lo acordaren, tendrá por lo menos 90% del capital social y ELECTROPERU una mayoría absoluta.
(subrayado agregado)

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

distribución y comercialización de energía eléctrica[58].

66. Posteriormente, se inició un proceso de reforma estructural del sector eléctrico[59], lo cual se tradujo, en 1992, en la entrada en vigor de la Ley de Concesiones Eléctricas. Esta norma reorganizó la industria eléctrica con el objetivo de promover la eficiencia económica, estableciendo un marco regulatorio y tarifario que generara incentivos adecuados para la inversión en el sector[60].

67. La Ley de Concesiones Eléctricas derogó la Ley General de Electricidad; sin embargo, ello no implicó la desaparición ni la pérdida de la habilitación de las empresas estatales creadas al amparo de esta última, al no haberse dispuesto su liquidación o extinción[61]. Por el contrario, dicha norma reconoce la existencia de dichas empresas[62] e, incluso, el marco normativo vigente contempla diversas disposiciones que avalan su participación en las actividades de generación, transmisión, distribución y/o comercialización de energía eléctrica.

68. Por ejemplo, la Ley 28832, Ley para asegurar el desarrollo eficiente de la

---

58 **LEY 23406. LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD**
Artículo 45.- Las instalaciones para la prestación del Servicio Público de Electricidad, así como para la utilización de energía eléctrica serán clasificadas en los sistemas siguientes:
a) Sistema de Generación;
b) Sistema de Transmisión;
c) Sistema de Interconexión;
d) Sistema de Distribución; y
e) Sistema de Utilización.

59 Desde la década de los noventa *"se inició un programa de reformas estructurales que han significado una transformación sustancial de la función del Estado en la economía, comparada con la que tuvo en décadas anteriores. A partir de estas reformas, la actividad principal del Estado se ha concentrado en aquellas áreas donde tiene claras ventajas comparativas con relación al sector privado, es decir, en la provisión de infraestructura básica para la producción (carreteras, puertos, puentes,* ***electricidad****, luz, agua), la protección de los derechos de propiedad (defensa, justicia y protección policial), las actividades de carácter redistributivo (salud, educación, programas de emergencia) y la regulación de monopolios naturales"* (subrayado y resaltado agregados). FERNÁNDEZ – BACA, Jorge. Experiencias de regulación en el Perú. Centro de Investigación de la Universidad del Pacifico. Lima, 2002, p. 37-38.

60 Entre los cambios más importantes introducidos con la Ley de Concesiones Eléctricas se encuentra la separación de la oferta de electricidad en tres actividades, a saber: generación, transmisión y distribución. Así, mientras que la actividad de generación se lleva a cabo en un contexto orientado a la libre competencia, la transmisión y distribución se encuentran reguladas para reducir la eventualidad de abusos de posición respecto del monopolio que ostenta cada agente dentro de su área de concesión.

61 Ello también fue señalado en las Resoluciones 0778-2011/SDC-INDECOPI del 4 de abril de 2011 y 236-2019/SDC-INDECOPI del 23 de diciembre de 2019.

62 **DECRETO LEY 25844. LEY DE CONCESIONES ELÉCTRICAS.**
TITULO XI. DISPOSICIONES TRANSITORIAS
SETIMA.- En situaciones de emergencia o graves deficiencias en el servicio, el Ministerio de Energía y Minas mediante Resolución Ministerial podrá facultar a los Directorios de las Empresas en las que el Estado pudiera mantener participación mayoritaria, a adoptar acciones correctivas destinadas a superar tales situaciones.
(…)
DECIMO TERCERA.- Las empresas concesionarias de distribución de Servicio Público de Electricidad de propiedad del Estado, continuarán afectas a lo dispuesto por el artículo 1 del Decreto Ley Nº 25546, hasta la transferencia al sector privado del total o de una parte de sus acciones o de sus activos.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

generación eléctrica, admite la posibilidad de que las empresas públicas participen en operaciones de compraventa de energía[63]. De igual manera, la Ley 26734, Ley del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERG (actualmente Osinergmin), contempla que las empresas del Estado de los subsectores electricidad e hidrocarburos se encuentren sujetas a su supervisión y fiscalización, incluyendo el control del cumplimiento de las obligaciones derivadas de los procesos de promoción de la inversión privada[64].

69. Finalmente, la Ley 26844, que regula el proceso de promoción de la inversión privada en las empresas estatales de los sectores hidrocarburos y electricidad, dispone que, una vez concluido dicho proceso, quedan derogadas las normas que dieron origen a las empresas comprendidas en su ámbito de aplicación, así como aquellas referidas a su funcionamiento interno[65]. Tal disposición permite inferir que, mientras el proceso de promoción de la inversión privada no haya culminado, se mantiene el sustento legal que habilita la continuidad de las

---

63 **LEY 28832. LEY PARA ASEGURAR EL DESARROLLO EFICIENTE DE LA GENERACIÓN ELÉCTRICA.**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
SÉPTIMA.- Reglas aplicables a la compra-venta de energía de empresas del Estado en el mercado eléctrico
Las empresas con participación accionaria del Estado, titulares de concesiones o autorizaciones de generación o de distribución, en sus operaciones de compraventa de electricidad se adecuarán a las condiciones establecidas en la presente Ley y su Reglamento. En los casos en que resulten aplicables, dichas empresas quedan autorizadas a negociar y pactar los precios y condiciones comerciales que mejor se adecuen a las condiciones del mercado.
(Subrayado agregado)

64 **LEY 26734. LEY DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN EN ENERGÍA – OSINERGMIN.**
Artículo 1.- Creación y Naturaleza, modificado por el artículo 1 de la Ley 28964 (publicada 24 enero 2007)
Créase el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), como organismo regulador, supervisor y fiscalizador de las actividades que desarrollan las personas jurídicas de derecho público interno o privado y las personas naturales, en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, siendo integrante del Sistema Supervisor de la Inversión en Energía compuesto por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía. Tiene personería jurídica de derecho público interno y goza de autonomía funcional, técnica, administrativa, económica y financiera.
(Subrayado agregado)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
Sétima.- El OSINERG es la entidad encargada de fiscalizar que se cumplan los compromisos de inversión y las demás obligaciones derivadas de los procesos de promoción de la inversión privada en las empresas del Estado en los subsectores de electricidad e hidrocarburos, de acuerdo con lo establecido en los respectivos contratos. Para ello la COPRI deberá entregar al OSINERG copia certificada de dichos contratos, dentro de los noventa días calendario de publicado el presente Decreto Legislativo para el caso de los ya suscritos y dentro de los quince días calendario contados a partir de la fecha de su suscripción, para los nuevos.
(Subrayado agregado)

(De conformidad con el artículo 18 de la Ley 28964, publicada el 24 de febrero de 2007, se establece que toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse referida al OSINERGMIN).

65 **LEY 26844. ESTABLECEN DISPOSICIONES APLICABLES AL PROCESO DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN LAS EMPRESAS DEL ESTADO DEL SECTOR HIDROCARBUROS**
Artículo 4.- Al concluir el proceso de promoción de la inversión privada en las empresas del Estado comprendidas en los alcances de la presente Ley, quedan derogadas las leyes que dieron origen a dichas empresas así como las relativas a su funcionamiento interno y las del proceso de promoción de la inversión privada aplicables al sector.

Según lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 26876, Ley antimonopolio y antioligopolio del Sector Eléctrico, se comprende dentro de los alcances de La Ley 26844 a las empresas de energía eléctrica, dedicadas a la generación y/o transmisión y/o distribución de energía

operaciones de las respectivas empresas estatales.

70. No obstante, en julio de 2015, el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de generación, distribución de electricidad, electrificación rural e interconexión internacional de los sistemas eléctricos[66]. En ejercicio de dicha delegación, el 24 de setiembre de 2015, se publicó el Decreto Legislativo 1221, que modificó la Ley de Concesiones Eléctricas con el fin de mejorar la regulación de la distribución y promover el acceso a la energía eléctrica.

71. Entre las innovaciones regulatorias introducidas, incorporó el régimen de las Zonas de Responsabilidad Técnica (ZRT) —espacios geográficos orientados a promover el acceso universal al servicio eléctrico— y el derecho de prioridad de los concesionarios de distribución para ejecutar proyectos de electrificación dentro de tales zonas[67]. Posteriormente, mediante el Decreto Supremo 018-2016-EM, se modificó —entre otros— el artículo 29 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, desarrollando el procedimiento para el ejercicio de dicho derecho prioridad y sus efectos en la situación del accionante respecto de las solicitudes de concesión presentadas por otros agentes económicos.

72. Conviene destacar que la derogada Ley General de Electricidad no contemplaba las figuras de las ZRT ni el derecho de prioridad. La normativa previa delimitaba el ámbito territorial de actuación de las empresas regionales mediante la asignación de **un área de responsabilidad**, concebida como un mecanismo de organización de la prestación estatal del servicio eléctrico dentro

---

66 **LEY 30335. LEY QUE DELEGA EN EL PODER EJECUTIVO LA FACULTAD DE LEGISLAR EN MATERIA ADMINISTRATIVA, ECONÓMICA Y FINANCIERA.**
Artículo 1. Objeto de la Ley
Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de noventa (90) días calendario en materia administrativa, económica y financiera, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas
En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar en materia administrativa, económica y financiera, a fin de:
(…)
c) Perfeccionar la regulación y demás aspectos de las actividades de generación, **distribución eléctrica** y de electrificación rural, así como dictar el marco general para la interconexión internacional de los sistemas eléctricos y el intercambio de electricidad.
(…)
(Énfasis añadido)

67 La Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1221 precisa que las ZRT "*tienen por finalidad lograr el acceso al servicio público eléctrico de todos los peruanos, mediante la identificación de un agente que tiene prioridad para el desarrollo y administración de la actividad de distribución en estas zonas. El concesionario que tiene bajo su cargo una ZRT, se encuentra facultado para promover y ejecutar proyectos de electrificación rural y son los encargados de coordinar y aprobar todas las obras de electrificación que se ejecuten en sus respectivas ZRT*".

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

de un esquema integrado[68]. En cambio, la ZRT constituye un instrumento incorporado posteriormente (mediante el Decreto Legislativo 1221) con la finalidad de promover la ampliación de la cobertura del servicio eléctrico mediante la identificación de un distribuidor responsable y el reconocimiento a su favor de un derecho de prioridad para acceder a nuevas concesiones dentro del ámbito territorial correspondiente.

73. Tal diferencia encuentra explicación en el distinto contexto en el que surgió cada institución. La Ley General de Electricidad respondía a un esquema de prestación predominantemente estatal del servicio eléctrico, organizado en torno a Electroperú y sus empresas filiales. Por su parte, la Ley de Concesiones Eléctricas inserta un modelo orientado a promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades del sector eléctrico. En este nuevo escenario, el Decreto Legislativo 1221 incorporó ZRT y el derecho de prioridad como mecanismos destinados a expandir la infraestructura eléctrica y facilitar el acceso universal al servicio, bajo el inherente presupuesto de una pluralidad de agentes (no vinculados) que pretendan concurrir en dicho mercado. Estas instituciones, por tanto, no son una continuación de las áreas de responsabilidad de la Ley General de Electricidad.

74. A mayor abundamiento, el artículo 30 de la Ley de Concesiones Eléctricas, modificado por el Decreto Legislativo 1221, se limita a reconocer que el concesionario de distribución tiene prioridad para ejecutar los proyectos de electrificación dentro de su ZRT, sin desarrollar el contenido, alcance o consecuencias de tal prerrogativa. Es mediante el Decreto Supremo 018-2016-EM que modificó el artículo 29 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, que se establece el procedimiento para su ejercicio y se regulan aspectos esenciales, como la comunicación al concesionario, la presentación de la carta fianza y los efectos que su invocación produce sobre la situación del accionante respecto de las solicitudes de concesión previamente planteadas por terceros.

75. Lo expuesto da cuenta que el régimen de las ZRT y el derecho de prioridad con fines de promover la expansión de la electrificación en el país fueron incorporados al ordenamiento jurídico mediante el Decreto Legislativo 1221 y el Decreto Supremo 018-2016-EM, es decir, no están sustentados en una Ley aprobada del Congreso. Siendo así, si bien las normas citadas resultan válidas (en términos generales) y establecen diversos deberes dentro del régimen

[68] La Ley General de Electricidad establecía que las empresas regionales de servicio público de electricidad ejercían "todas las actividades referentes al Servicio Público de Electricidad" y estaban encargadas de "todas las actividades destinadas a la prestación del Servicio Público de Electricidad" dentro del área de responsabilidad asignada por el Minem, lo que revela que dicho concepto respondía a una lógica de organización territorial y gestión del servicio público dentro de un esquema estatal integrado.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

sectorial eléctrico, no constituyen una ley autoritativa en sentido formal para efectos de habilitar el ejercicio de una actividad empresarial (en este caso, referida a la obtención de una nueva concesión mediante el ejercicio de un derecho de prioridad) por parte de una empresa pública en el marco del artículo 60 de la Constitución.

76. A continuación, se presenta una línea de tiempo de la evolución normativa del sector eléctrico, destacando los principales hitos regulatorios vinculados a la actividad de las empresas públicas, el régimen de las ZRT y el derecho de prioridad:



Fuente: Marco regulatorio eléctrico peruano
Elaboración: ST-SDC/ INDECOPI

77. Dado el carácter excepcional de la actividad empresarial del Estado previsto en el artículo 60 de la Constitución, el ejercicio del derecho de prioridad por parte de una empresa pública (como mecanismo para la expansión de su participación en el mercado) no puede ser analizado al margen de las exigencias establecidas en dicho precepto constitucional.

78. No debe perderse de vista que el derecho de prioridad produce efectos directos sobre el mercado eléctrico, en tanto posibilita que su titular acceda preferentemente a nuevas concesiones de distribución, ampliando el ámbito geográfico donde desarrolla dicha actividad y fortaleciendo su posición para la comercialización de energía a usuarios libres ubicados en el área de influencia de la nueva concesión o en zonas próximas a esta. Correlativamente, limita la posibilidad de que otros agentes económicos accedan a tales concesiones y desarrollen dichas actividades en las zonas que resulten involucradas. Tales efectos evidencian que no se trata de una figura meramente procedimental, sino de una herramienta con incidencia directa sobre las condiciones de acceso y competencia en el mercado.

79. En ese contexto, resulta indispensable que la posibilidad de ejercer dicha facultad por parte de una empresa pública encuentre sustento en una ley autoritativa emitida por el Congreso de la República. De lo contrario, carecerá

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

de uno de los presupuestos constitucionales indispensables para legitimar la actuación empresarial del Estado.

80. En mérito de lo anterior, este Colegiado concluye que el ejercicio, por parte de Enosa, del derecho de prioridad para acceder preferentemente a nuevas concesiones de distribución eléctrica constituye una manifestación de actividad empresarial estatal que no cuenta con una habilitación legal expresa en los términos exigidos por el artículo 60 de la Constitución. En consecuencia, no se encuentra acreditado el cumplimiento del primero de los requisitos constitucionales que condicionan el desarrollo de actividad empresarial por parte del Estado.

81. Lo antes indicado no implica asumir una presunta invalidez o inoponibilidad del Decreto Legislativo 1221 y el Decreto Supremo 018-2016-EM, pues tales normas contienen disposiciones exigibles a todos los agentes que participan en el mercado eléctrico sean públicos o privados. No obstante, tal circunstancia no enerva el hecho de que tales normas no resultan suficientes para amparar el ejercicio del derecho de prioridad por parte de una empresa pública, bajo las condiciones excepcionales establecidas en el texto constitucional.

82. Dado que los requisitos del artículo 60 de la Constitución son de cumplimiento concurrente, la inobservancia del requisito de ley expresa basta para determinar que la actividad empresarial cuestionada inobserva tal disposición constitucional. Por ello, no resulta necesario evaluar adicionalmente el carácter subsidiario de la actividad empresarial ni el alto interés público o manifiesta conveniencia nacional[69].

83. Por lo expuesto, corresponde revocar la Resolución 204-2025/CCD-INDECOPI, que declaró infundada la denuncia de Villacurí contra Enosa por la presunta realización de actos de violación de normas, supuesto previsto en el numeral 14.3 del artículo 14 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal. En consecuencia, se declara fundada la denuncia.

III.4 Graduación de la sanción

III.4.1 Marco normativo

[69] Ello incluye los argumentos esgrimidos por las partes en torno a dichos requisitos, así como el pedido de Villacurí para solicitar a Enosa la información consignada en la nota a pie 20.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

84. Las sanciones a imponer por parte de la autoridad administrativa deben resultar proporcionales a la infracción cometida[70]. En ese sentido, el artículo 53 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal[71] establece los criterios que la autoridad administrativa puede emplear para determinar la gravedad de la infracción, tales como el efecto perjudicial sobre los consumidores ocasionado por el acto de competencia desleal, el beneficio ilícito derivado de la conducta, su alcance en el mercado, entre otros, dependiendo de las particularidades y características de cada caso.

85. Por su parte, el artículo 52 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal establece la escala de sanciones aplicable[72], que pueden ser: (i) leves sin

---

70 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**
Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(…)
3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractos que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
a) El beneficio ilícito resultando por la comisión de la infracción;
b) La probabilidad de detección de la infracción;
c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
d) El perjuicio económico causado;
e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción;
f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y,
g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
(…)

71 **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL.**
Artículo 53.- Criterios para determinar la gravedad de la infracción y graduar la sanción
La Comisión podrá tener en consideración para determinar la gravedad de la infracción y la aplicación de las multas correspondientes, entre otros, los siguientes criterios:
a) El beneficio ilícito resultante de la comisión de la infracción;
b) La probabilidad de detección de la infracción;
c) La modalidad y el alcance del acto de competencia desleal;
d) La dimensión del mercado afectado;
e) La cuota de mercado del infractor;
f) El efecto del acto de competencia desleal sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otros agentes que participan del proceso competitivo y sobre los consumidores o usuarios;
g) La duración en el tiempo del acto de competencia desleal; y,
h) La reincidencia o la reiteración en la comisión de un acto de competencia desleal.

72 **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL.**
Artículo 52.- Parámetros de la sanción
52.1.- La realización de actos de competencia desleal constituye una infracción a las disposiciones de la presente Ley y será sancionada por la Comisión bajo los siguientes parámetros:
a) Si la infracción fuera calificada como leve y no hubiera producido una afectación real en el mercado, con una amonestación;
b) Si la infracción fuera calificada como leve, con una multa de hasta cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y que no supere el diez por ciento (10%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de la Comisión;
c) Si la infracción fuera calificada como grave, una multa de hasta doscientas cincuenta (250) UIT y que no supere el diez por ciento (10%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

afectación en el mercado, supuesto en el cual deberá imponerse una amonestación; (ii) leves con afectación en el mercado, sancionables con una multa de hasta 50 UIT; (iii) graves, escenario en el que corresponde imponer una multa hasta de 250 UIT; y, (iv) muy graves, situación en la cual la multa puede llegar hasta el tope de 700 UIT.

86. De acuerdo con el Decreto Supremo 032-2021-PCM, que aprueba la graduación, metodología y factores para la determinación de las multas que impongan los órganos resolutivos del Indecopi respecto de las infracciones sancionables en el ámbito de su competencia (en adelante, el Decreto Supremo 032-2021-PCM), el proceso de estimación de la multa final (M) a imponer a un agente infractor cuenta con tres (3) etapas:

(i) Estimación de la multa base (m).
(ii) Valoración de atenuantes y agravantes (F)[73].
(iii) Ajuste de la multa según topes legales (determinación de la multa final M).

87. En los casos de competencia desleal, la estimación de la multa base (m) puede efectuarse en función de dos (2) tipos de métodos: (a) el método basado en valores preestablecidos; o, (b) el método basado en un porcentaje de las ventas del producto o servicio afectado. La elección del método dependerá de las características de la conducta infractora detectada por la autoridad[74].

económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de la Comisión; y,
d) Si la infracción fuera calificada como muy grave, una multa de hasta setecientas (700) UIT y que no supere el diez por ciento (10%) de los ingresos brutos percibidos por el infractor, relativos a todas sus actividades económicas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior al de la expedición de la resolución de la Comisión.
(…)

[73] Para determinar el valor del factor (F), se realizar el siguiente análisis:

(i) Definir si existen circunstancias agravantes o atenuantes que corresponde aplicar.
(ii) En caso de no existir ninguna circunstancia agravante y atenuante, el factor (F) es equivalente a la unidad ($F = 1$ o 100%).
(iii) En caso de verificar circunstancias agravantes o atenuantes (f_i), se puede establecer el porcentaje en que cada atenuante y/o agravante disminuye y/o aumenta, respectivamente, el valor de (m). Para esto, se debe sumar todos los porcentajes (f_i) y se le agrega la unidad (o 100%), de acuerdo con la siguiente expresión:

$F = 1 + (f_1 + f_2 + f_3 \dots f_n) = 1 + \sum_{i=1}^{n} f_i$; en donde n representa al número de circunstancias atenuantes o agravantes.

Cabe indicar que el Decreto Supremo 032-2021-PCM establece los agravantes y atenuantes que podrían presentarse. Asimismo, los órganos resolutivos pueden considerar otras circunstancias adicionales que estimen pertinentes, de acuerdo con las características de cada caso, en la medida que su marco normativo específico o el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General lo permita.

[74] El “método de valores prestablecidos” será aplicable cuando se traten de actos de competencia desleal desarrollados mediante actividad publicitaria que presentan las siguientes características: (i) se haya desarrollado en un periodo menor a dos (2) años; (ii) no haya existido dañó ni puesto en riesgo la vida y/o salud de las personas; y, (iii) haya tenido un alcance geográfico menor al nivel nacional.

El “método basado en un porcentaje de las ventas del producto o servicio afectado” será aplicable cuando se trate de

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

III.4.2. Aplicación al presente caso

88. Dado que la infracción detectada en el presente caso no se materializó a través de mecanismos publicitarios, la multa -en principio- corresponde ser estimada aplicando el método basado en un porcentaje de las ventas del producto o servicio afectado[75]. Conforme a este método, la multa base (m) se calcula multiplicando un porcentaje de las ventas del producto o servicio afectado por un factor de disuasión:

$$m = \alpha \times V \times g$$

Donde:
V: ventas del producto o servicio afectado durante el período de infracción
α: porcentaje de las ventas del producto o servicio afectado, estimado por el órgano resolutivo
g: factor de disuasión

89. Si bien Enosa declaró los ingresos que reportó por todas sus activades económicas correspondientes al año 2024[76], dicha información no permite obtener los ingresos correspondientes al ejercicio del derecho de prioridad sobre los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales”. Esto es así, pues respecto del proyecto "La Huaca 2" la concesión definitiva fue otorgada a favor de Villacurí; mientras que, en el caso del proyecto "Corrales", Enosa ejerció su derecho de prioridad y obtuvo su preferencia, pero no es titular aún de la referida concesión ni hay evidencia que haya desarrollado plenamente la actividad de distribución eléctrica en dicha área.

90. Asimismo, una aproximación al valor de las ventas del bien o servicio afectado con base en datos no equiparables desnaturalizaría el objetivo de la metodología consistente en determinar la multa base a imponer de manera proporcional al impacto económico que la infracción pueda haber generado. Por tanto, si la autoridad —luego de revisar otras fuentes— tampoco tiene elementos que permitan estimar razonablemente el valor del factor (V), no podría aplicar el método del porcentaje de ventas del bien o servicio afectado.

---

actos de competencia desleal desarrollados mediante actividad publicitaria en los que las infracciones no cumplan algunas de las características señaladas en el párrafo previo; o, que se materialicen a través de mecanismos no publicitarios.

[75] La infracción materia de análisis (violación de normas) consistió en la realización de una actividad empresarial por parte de una empresa pública sin cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 60 de la Constitución, mediante actuaciones de Enosa orientadas a la materialización del ejercicio del derecho de prioridad regulado en la normativa eléctrica y no a través de actividad publicitaria. En consecuencia, no corresponde aplicar el método de valores preestablecidos.

[76] Por Resolución s/n del 26 de noviembre de 2024, la Secretaría Técnica de la Comisión requirió a Enosa la información acerca de los ingresos brutos percibidos en todas sus actividades económicas, correspondientes al año 2024, la cual fue presentada mediante escrito del 3 de febrero de 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

91. En el presente caso, no se cuenta con información disponible para calcular directamente el valor de las ventas del producto o servicio involucrados en el acto de violación de normas a sancionar, en la medida que los ingresos obtenidos por Enosa derivan -en estricto- de las zonas a las cuales presta el servicio y posee en concesión, sin incluir los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales”. Esto es así, pues al no llevarse a cabo tales proyectos, tampoco se puede desprender los ingresos directos que estos últimos generarían.

92. Consecuentemente, no es posible aplicar la metodología que establece un porcentaje sobre las ventas del bien o servicio afectado, conforme a lo previsto en el Decreto Supremo 032-2021-PCM.

93. Por tanto, corresponde graduar la sanción conforme al artículo 53 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal, norma especial aplicable a los procedimientos de investigación y sanción de actos de competencia desleal. Dicha disposición prevé diversos criterios para determinar la gravedad de la infracción y la multa correspondiente, sin exigir que la autoridad emplee necesariamente todos ellos, sino únicamente aquellos que resulten pertinentes según las circunstancias del caso y la información disponible en el expediente.

94. Al no contar con información en este caso sobre ingresos de Enosa relacionados con la conducta infractora, no es posible utilizar el criterio del beneficio ilícito[77]. En consecuencia, corresponde graduar la sanción atendiendo a los criterios referidos a la modalidad y alcance del acto de competencia desleal, así como a los efectos producidos por la infracción, en función de las circunstancias identificadas en este procedimiento y la dimensión del mercado afectado.

95. Cabe recordar que el derecho de prioridad de un distribuidor determina la improcedencia de la solicitud de concesión del competidor que ya había exteriorizado un interés real y concreto de ingresar al mercado y que, para ello, había asumido los costos y realizado las actuaciones necesarias para cumplir con los requisitos regulatorios exigibles. A su vez, tal mecanismo favorece el posicionamiento del distribuidor establecido, pues le permite subrogarse en la iniciativa empresarial del tercero para ampliar el ámbito de su concesión y consolidar su presencia en el mercado, obteniendo además ventajas competitivas asociadas a la prestación de servicios a usuarios libres.

[77] Cabe mencionar que el beneficio ilícito representa la desviación económica que el infractor ilegalmente atrae hacia sí como consecuencia de la contravención normativa en la que ha incurrido. Este beneficio ilícito puede ser obtenido considerando la diferencia entre los ingresos percibidos durante el período infractor y los percibidos previamente durante el período en condiciones de licitud o el porcentaje correspondiente a los ingresos percibidos derivados directamente de la conducta infractora, entre otros factores.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

96. En el presente caso, el ejercicio del derecho de prioridad por parte de Enosa incidió directamente sobre la posición jurídica y competitiva de Villacurí, afectando la tramitación de las solicitudes de concesión definitiva correspondientes a los proyectos “La Huaca 2” y “Corrales” (bajo los cuales pretendía prestar servicios de distribución eléctrica en tales áreas). A su vez, dicha conducta favoreció la posición de Enosa, pues el ejercicio del derecho de prioridad conllevaba una eventual ampliación de su actividad empresarial y la consolidación de las ventajas derivadas de su condición de operador establecido, excluyendo la potencial presión competitiva que hubiera representado el ingreso de Villacurí.

97. La conducta de Enosa no se agotó en la sola presentación de solicitudes para ejercer el derecho de prioridad. Se observa que la empresa denunciada accionó una serie de actuaciones posteriores, tanto en sede administrativa como judicial, dirigidas a que se haga efectiva la puesta en práctica de dicho derecho respecto de los proyectos materia de controversia. Ello pone de manifiesto la persistencia y continuidad en la actuación de la empresa infractora.

98. Por ejemplo, respecto del proyecto “La Huaca 2”, ubicado en Piura, Enosa promovió un proceso contencioso-administrativo contra la decisión que rechazó el ejercicio del derecho de prioridad por incumplir los requisitos aplicables. Asimismo, en relación con el proyecto “Corrales”, ubicado en Tumbes, impugnó administrativamente la decisión que inicialmente desestimó la prioridad, logrando que esta fuera finalmente amparada. Estas actuaciones evidencian que la conducta infractora no constituyó un hecho aislado o circunstancial, sino una estrategia sostenida en sede administrativa y judicial orientada a expandir y consolidar su actividad empresarial, pese a no cumplir con las exigencias previstas en el artículo 60 de la Constitución.

99. La conducta infractora trasciende la afectación individual a la denunciante, pues sus efectos se proyectan sobre la dinámica competitiva del mercado eléctrico. En efecto, mediante el ejercicio indebido del derecho de prioridad se impidió que un agente privado que había invertido los recursos para obtener una concesión pudiera desarrollar los proyectos correspondientes y ampliar la oferta de servicios eléctricos. Ello no solo restringió las posibilidades de expansión de un competidor potencialmente eficiente, sino que también privó al mercado y a los usuarios de los beneficios que podría generar la incorporación de esta empresa. Más aún, no consta evidencia que permita concluir que Enosa haya realizado trabajos para implementar efectivamente alguno de los proyectos o efectuado una expansión tangible de la cobertura y oferta del servicio eléctrico.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

100. En atención a la dimensión del mercado afectado[78], se proyectó un porcentaje de usuarios potenciales que se verían afectados por no tener acceso al servicio eléctrico bajo la priorización de algunos distritos por la presencia de actividad agrícola y dificultades para acceder a electricidad[79]. Esto ha sido calculado a partir de:

(i) la información del Censo Nacional de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) 2025, correspondiente a ciertas áreas de los distritos previamente priorizados y que estaban involucrados en los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales";

(ii) el listado de usuarios regulados a los que Enosa brindaba servicios de distribución y suministro eléctrico en ciertas áreas de algunos de los aludidos distritos, en tanto formaban parte del área de concesión que tenía la denunciada, según información de Osinergmin[80];y

(iii) el número de usuarios atendidos por Enosa durante el año 2024[81] en la totalidad de su área de concesión.

101. Al sustraer de las familias censadas por el INEI a aquellos usuarios que ya tendrían servicios eléctricos[82], se estima que dicha cantidad de potenciales usuarios sin atención asciende (en términos proporcionales) al 1.62%[83] del total de los usuarios atendidos por la empresa Enosa.

102. Adicionalmente, se consideró que el monto de la carta de garantía que tuvo presentar Villacurí para adjudicarse el proyecto "La Huaca 2" ascendió USD

---

78 Según lo señalado por las apelantes los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales" cubren parte de los distritos de: La Huaca, Paita, Colán y Miguel Checa en Piura; Zorritos, Corrales, La Cruz, San Jacinto, Tumbes, Papayal y Zarumilla en Tumbes.

79 Para el presente cálculo se priorizó las zonas de influencia de proyectos agrícolas y distritos con menos de 6,000 viviendas censadas que, al ser distritos con menor densidad poblacional. presentan mayor dificultad para acceder a servicios públicos. Por dicho motivo, se acotó el número de viviendas censadas en los distritos La Huaca, Miguel Checa. La Cruz, San Jacinto y el Papayal

80 Ver folio 682 del expediente.

81 Según información del Anuario del MINEM 2024, ascendió a 569,725 clientes libres y regulados del SEIN. Ver: https://www.gob.pe/institucion/minem/informes-publicaciones/7324144-anuario-estadistico-de-electricidad-2024, visitado el 20 de julio de 2026.

82 Según información de Osinergmin habría usuarios que ya cuentan con el servicio según SICOM-FOSE (2024) brindado por la misma Enosa, si dichos usuarios son descontados de la información del INEI obtenemos una demanda potencial de usuarios regulados de 9,359 (incluye clientes libres).

83 Se obtuvo de: $\frac{9,359}{9,359+569,725} = 1.62\%$

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

771,825.21[84], que en soles equivale a S/ 2,889,808.63. En el caso del proyecto Corrales, se consideró de forma similar el monto de la carta de garantía para adjudicarse el proyecto "Corrales", como una aproximación de la inversión del proyecto, el cual ascendió a USD 645,178.82[85], que en soles equivale a S/ 2,504,073.98.

103. A partir de la información antes mencionada se multiplicó la tasa de demanda potencial no atendida de 1.62% a la suma del valor de las cartas de garantía de ambos proyectos (ascendente a S/ 5,393,882.61)[86], obteniendo así una sanción de S/. 87,174.48 que es equivalente a quince punto ochenta y cinco (15.85) UIT.

104. Cabe anotar que no se han determinado en el presente caso ni atenuantes ni agravantes. Finalmente, conforme al límite legal previsto en el numeral 52.1 del artículo 52 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal[87], la multa impuesta no supera el 10% de los ingresos de la denunciada para el año 2024.

III.5. Sobre la medida correctiva

105. El numeral 55.1 del artículo 55 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal dispone que, además de la sanción que corresponda ante el incumplimiento de sus disposiciones, la autoridad administrativa podrá ordenar las medidas correctivas necesarias para corregir las distorsiones producidas y restablecer la leal competencia[88].

---

84 Ver folio 52 del Expediente y el tipo de cambio promedio del año 2023 publicado por el Banco Central de Reserva del Perú.

85 Ver folio 180 del Expediente y al tipo de cambio promedio del año 2021 publicado por el Banco Central de Reserva del Perú.

86 Se obtuvo de multiplicar: $1.62\% * (2{,}889{,}808.63 + 2{,}504{,}073.98) = S/87{,}174.48$ que en UIT del año 2026 equivale a 15.85 UIT.

87 Ver nota al pie 79.

88 **DECRETO LEGISLATIVO 1044, LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL**
Artículo 55.- Medidas correctivas.-
55.1.- Además de la sanción que se imponga por la realización de un acto de competencia desleal, la Comisión podrá dictar medidas correctivas conducentes a restablecer la leal competencia en el mercado, las mismas que, entre otras, podrán consistir en:
a) El cese del acto o la prohibición del mismo si todavía no se ha puesto en práctica;
b) La remoción de los efectos producidos por el acto, mediante la realización de actividades, inclusive bajo condiciones determinadas;
c) El comiso y/o la destrucción de los productos, etiquetas, envases, material infractor y demás elementos de falsa identificación;
d) El cierre temporal del establecimiento infractor;
e) La rectificación de las informaciones engañosas, incorrectas o falsas;
f) La adopción de las medidas necesarias para que las autoridades aduaneras impidan el ingreso al país de los productos materia de infracción, las que deberán ser coordinadas con las autoridades competentes, de acuerdo a la legislación vigente; o,

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

106. En ese sentido, las medidas correctivas constituyen instrumentos destinados a corregir conductas que afectan o pueden afectar el normal desenvolvimiento del proceso competitivo. La orden de cese se configura como una manifestación de tal objetivo corrector de tales medidas, en tanto implica la prohibición de continuar con los actos infractores analizados y de reiterar dicha conducta u otras equivalentes en el futuro.

107. En su denuncia, Villacurí solicitó que se ordene a Enosa el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas: (i) el cese inmediato y abstención de cualquier actividad que tenga como fin obtener los derechos de concesión para brindar el servicio de distribución eléctrica en los proyectos "La Huaca 2" y "Corrales", y, (ii) en el futuro, abstenerse de ejercer cualquier actividad a fin de obtener ampliaciones o nuevas áreas de concesión para brindar el servicio de distribución eléctrica cuando ello contravenga el principio de subsidiariedad del Estado.

108. Dado que se ha determinado que Enosa ha incurrido en el acto de competencia desleal imputado en este procedimiento (bajo la modalidad de violación de normas), este Colegiado considera pertinente imponer la siguiente medida correctiva:

> *"Ordenar a Enosa que, en calidad de medida correctiva: (i) que cumpla con el cese definitivo e inmediato de las actuaciones orientadas al ejercicio y materialización del derecho de prioridad regulado en la normativa eléctrica, en relación con el proyecto "La Huaca 2", ubicado en el departamento de Piura, y el proyecto "Corrales", ubicado en el departamento de Tumbes; y, (ii) que se abstenga de realizar, en lo sucesivo, cualquier actuación destinada a oponer dicho derecho de prioridad respecto de proyectos para los cuales un agente privado hubiera solicitado con anterioridad una concesión definitiva de distribución eléctrica".*

109. Finalmente, corresponde ordenar a Enosa que cumpla con lo dispuesto en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde que la notificación de la presente resolución, bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva y ordenar su cobranza coactiva, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 57 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal[89].

---

g) La publicación de la resolución condenatoria.
55.2.- El Tribunal tiene las mismas facultades atribuidas a la Comisión para el dictado de medidas correctivas. (Subrayado agregado)

[89] **DECRETO LEGISLATIVO 1044. LEY DE REPRESIÓN DE LA COMPETENCIA DESLEAL.**
Artículo 57.- Multas coercitivas por incumplimiento de medidas correctivas y mandatos
57.1.- Si el obligado a cumplir una medida correctiva o un mandato ordenado por la Comisión no lo hiciera, se le impone una multa coercitiva no menor de una (1) ni mayor de diez (10) UIT. La multa coercitiva impuesta deber ser pagada

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

III.6. Sobre el pedido de costas y costos

110. El artículo 7 del Decreto Legislativo 807[90] dispone que, en cualquier procedimiento seguido ante el Indecopi, la instancia competente además de imponer la sanción que corresponda podrá ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido la denunciante.

111. A través de dicha norma se busca que los gastos incurridos por el denunciante al poner en conocimiento de la autoridad que se ha cometido una infracción sean reembolsados por el infractor (cuya conducta dio origen al respectivo procedimiento), luego de determinarse su responsabilidad.

112. En el presente caso, se verifica que: (i) existe un pedido expreso y oportuno de Villacurí, por el cual requiere el pago de costas y costos generados como consecuencia de su denuncia; y, (ii) la mencionada denuncia fue amparada, determinándose que Enosa incurrió en los actos de violación de normas imputados.

113. En consecuencia, y considerando lo previsto en el Decreto Legislativo 807, corresponde que esta Sala ordene a Enosa que asuma las respectivas costas y costos incurridos por la empresa denunciante durante el procedimiento[91].

III.7. Sobre el resto de los pedidos de Villacurí

114. Finalmente, respecto de la solicitud formulada por Villacurí para que se remitan los actuados a la Comisión de Defensa de la Libre Competencia, corresponde señalar que la administrada tiene expedito su derecho para acudir directamente ante el citado órgano resolutivo y presentar la respectiva denuncia administrativa (cumpliendo los requisitos normativamente establecidos). En

---

dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencidos los cuales se ordenará su cobranza coactiva.
(…)

90 **DECRETO LEGISLATIVO 807. FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI.**
Artículo 7.- Pago de costas y costos
En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la comisión o dirección competente, además de imponer la sanción que corresponda, puede ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI. En los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se podrá ordenar el pago de costas y costos a la entidad que haya obtenido un pronunciamiento desfavorable.
(…)

91 Cabe señalar que la liquidación de costas y costos se encuentra sujeta a las reglas establecidas en la Directiva 001-2015/TRI-INDECOPI (Directiva que establece reglas procedimentales para la liquidación de costas y costos ante los órganos resolutivos del Indecopi) y normas modificatorias posteriores.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

dicho caso, corresponderá a la autoridad en materia de defensa de la libre competencia evaluar la respectiva denuncia conforme a sus atribuciones.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: revocar la Resolución 204-2025/CCD-INDECOPI del 30 de setiembre de 2025, en el extremo que declaró infundada la denuncia presentada por Consorcio Eléctrico de Villacurí S.A.C. contra Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Noroeste S.A. por la realización de actos de competencia desleal en la modalidad de violación de normas, supuesto establecido en el numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal; y, en consecuencia, se declara fundada dicha denuncia.

SEGUNDO: sancionar a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Noroeste S.A. con una multa de quince punto ochenta y cinco (15.85) Unidades Impositivas Tributarias por la realización de los actos de competencia desleal en la modalidad de actos de violación de normas imputados.

TERCERO: ordenar a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Noroeste S.A., en calidad de medida correctiva, que: (i) cumpla con el cese definitivo e inmediato de las actuaciones orientadas al ejercicio y materialización del derecho de prioridad regulado en la normativa eléctrica, en relación con el proyecto “La Huaca 2”, ubicado en el departamento de Piura, y el proyecto “Corrales”, ubicado en el departamento de Tumbes; y, (ii) se abstenga de realizar, en lo sucesivo, cualquier actuación destinada a oponer dicho derecho de prioridad respecto de proyectos para los cuales un agente privado hubiera solicitado con anterioridad una concesión definitiva de distribución eléctrica”.

CUARTO: ordenar a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Noroeste S.A. que cumpla con la medida correctiva ordenada en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución, bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva y ordenar su cobranza coactiva, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 57.1 del artículo 57 del Decreto Legislativo 1044, Ley de Represión de la Competencia Desleal.

QUINTO: ordenar a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Noroeste S.A. que asuma el pago de las costas y costos incurridos por Consorcio Eléctrico de Villacurí S.A.C. en el presente procedimiento.

SEXTO: requerir a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electro Noroeste S.A. el cumplimiento espontáneo de la multa impuesta en la presente resolución, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo con lo establecido en el numeral 4 del artículo 205 del Texto

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2026-JUS[92], precisándose, además, que los actuados serán remitidos a la Unidad de Ejecución Coactiva para los fines de ley.

Con la intervención de los señores José Abraham Tavera Colugna, Ana Rosa Cristina Martinelli Montoya, Carlos Hugo Mendiburu Díaz y Julio Carlos Lozano Hernández.

Indecopi Firma Digital
INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Firmado digitalmente por TAVERA COLUGNA Jose Abraham FAU 20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10.08.2026 15:23:21 -05:00

JOSÉ ABRAHAM TAVERA COLUGNA
Vicepresidente

92 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**
Artículo 194.- Ejecución forzosa
Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias:
(…)
4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe