SALA 1

RESOLUCIÓN Nº 020-2018-OS/TASTEM-S1

Lima, 16 de febrero de 2018

VISTO:

El Expediente Nº 201600021004 que contiene el recurso de apelación interpuesto el 2 de junio de 2016 por Gas Natural de Lima y Callao S.A. (en adelante, GNLC), representada por el señor Roberto Franco Gianoli Hanke, contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1371-2016-OS/OR-LIMA SUR de fecha 6 de mayo de 2016, mediante la cual se la sancionó por incumplir las normas para el relleno y compactación para la instalación de redes de distribución de acero y polietileno.

CONSIDERANDO:



1. Mediante Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1371-2016-OS/OR-LIMA SUR de fecha 6 de mayo de 2016, se sancionó a GNLC con una multa total de 9.23 (Nueve con veintitrés centésimas) UIT, por incumplir el artículo 27° y el literal f) del artículo 31° del Anexo I del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-99-EM (en adelante, el Anexo I del Reglamento)¹. En particular, se determinó el incumplimiento del ítem 6.5 del Procedimiento de Relleno y Compactación para la Instalación de Redes de Distribución de Acero y Polietileno – Código P-COO-033 del Manual de Construcción de Redes Externas de GNLC (en adelante, el Procedimiento de Relleno y Compactación)².



- 1 REGLAMENTO DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS ANEXO 1 NORMAS DE SEGURIDAD PARA LA DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS – DECRETO SUPREMO N° 042-99-EM
- "Artículo 27°.- Manual para la Construcción

Antes del inicio de la construcción, deberá entregarse al OSINERGMIN el Manual para la Construcción y un programa de construcción. Las especificaciones para las diferentes fases de los trabajos de construcción del Sistema de Distribución contenidos en el Manual para la Construcción, deben contener los suficientes detalles para verificar que han sido elaboradas de acuerdo con las presentes Normas de Seguridad y con otras normas aplicables.

La ejecución de los trabajos de construcción deberán realizarse en estricto cumplimiento de lo establecido en las presentes Normas de Seguridad, el Manual de Diseño, el Manual para la Construcción y demás documentos que hayan sido entregados al OSINERGMIN.

Artículo 31°.- La instalación de Líneas se rige por los siguientes principios:

- (...)
- f) El relleno de las zanjas debe estar constituido íntegramente por material libre de piedras, restos de pavimento, etc. El relleno debe ser realizado de manera que se impida que las tuberías y sus revestimientos (en el caso de tubería de acero), sufran daños por el material de relleno o por subsecuentes trabajos en la superficie.

(...)"

² MANUAL DE CONSTRUCCIÓN DE REDES EXTERNAS – PROCEDIMIENTO DE RELLENO Y COMPACTACIÓN PARA LA INSTALACIÓN DE REDES DE DISTRIBUCIÓN DE ACERO Y POLIETILENO – CÓDIGO P-COO-033

"6. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

6.5 El relleno de la zanja se realizará con material proveniente de la excavación y de préstamo extrayéndose y eliminándose previamente todo tipo de desperdicios orgánicos e inorgánicos, así como piedras que por su tamaño, impidan una adecuada compactación, eliminar los pavimentos en voladizo y residuos de pavimentos y veredas demolidas.
Según la procedencia del material el relleno puede ser:

RESOLUCIÓN Nº 020-2018-OS/TASTEM-S1

Los hechos imputados fueron verificados durante las visitas de supervisión efectuadas los días 11 de marzo y 23 de mayo de 2015, y consistieron en lo siguiente, según consta en las Cartas de Visita de Supervisión Nos. 0005462-GFGN y 0006431-GFGN, obrantes a fojas 1 y a la vuelta de la foja 2 del expediente:

Item	Proyecto	Incumplimiento	Multa UIT	
1	PEE-14-0588 Sector 2300 Malla 05 — CAL ubicado en el distrito y Provincia Constitucional del Callao.	Utilizar material de relleno de las zanjas contaminado con piedras.	4.64	
2	Extensión de Red a ES ubicado en el distrito de Ate, provincia y departamento de Lima.	Utilizar material de relleno de la zanja con piedras de hasta 3".	4.59	
Multa Total				



Cabe señalar que las infracciones antes indicadas se encuentran tipificadas en el numeral 2.13 y 2.16 de la Tipificación y Escala de Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, aprobada por Resolución N° 388-2007-OS/CD³.

• Relleno con material propio:

El material proveniente de la excavación de la zanja, el cual a medida que se vaya extrayendo se colocará como relleno, de ser necesario este material será limpiado, clasificado, no debe tener contaminación de materiales orgánicos e inorgánicos y las piedras de tamaño a 3" se eliminarán manualmente y con zaranda.

(...)

³ TIPIFICACIÓN Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE LA GERENCIA DE FISCALIZACIÓN DE GAS NATURAL - ANEXO 1 - RESOLUCIÓN N° 388-2007-OS/CD



Rubro	TÉCNICAS Y/O DE SEGURIDAD			
2	Infracción	Base Normativa	Sanción	
	2.13 Incumplimiento de otras normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y/o condiciones inseguras.	Arts. 151°, 155°, 156°, 179°, 180°, 185°, 221° numeral 1 y 222° numerales 2, 4 y 6 del Reglamento aprobado por R.M. N° 0664-78-EM/DGH. Arts. 71°, 73°, 78°, 105° y 111° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 9°, 31° y 33° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM. Arts. 30°, 98°, 120°, 236° y 263° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM.	Hasta 1 100 UIT	
	2.16 Incumplimiento de las normas sobre programas y/o manuales de operación, seguridad, mantenimiento y demás.	Arts. 40° literal d), 71° y 79° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM.	Hasta 200 UIT	

Cabe mencionar que dicha tipificación fue modificada por Resolución N° 267-2012-OS/CD, siendo tipificada en los numerales 2.12 y 2.14 según se indica a continuación:

RESOLUCIÓN N° 020-2018-OS/TASTEM-S1

- 2. Mediante escrito de registro N° 201600021004 presentado el 2 de junio de 2016, GNLC interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1371-2016-OS/LIMA SUR, en atención a los siguientes argumentos:
 - a) Con relación a los incumplimientos imputados sostiene que durante el desarrollo de las labores de relleno y compactación se puede mezclar material mayor a 3", toda vez que las operaciones de carguío se efectúan con maquinaria grande que podría cargar por error piedras de gran volumen. En el caso observado, el material se encontraba en proceso de selección para su recuperación, por lo que las piedras fueron detectadas fácilmente y separadas de forma manual por los operarios, ello debido a su gran tamaño, conforme lo establece el Procedimiento de Relleno y Compactación para la Instalación de Redes de Distribución de Acero y Polietileno.



En ese sentido, sostiene que cumplió con el procedimiento, siendo que su personal seleccionó cuidadosamente el material observado previo a su colocación. Asimismo, se realiza una inspección visual de cada capa de relleno, retirando el material adyacente y otro material extraño que pudiera haber caído en la zanja, actividad que es desarrollada permanentemente en cumplimiento del numeral 6.3 del Procedimiento de Relleno y Compactación.

b) La resolución apelada es nula debido a que no se ha tomado en cuenta el Principio de Razonabilidad. Precisa que no se ha sustentado de forma adecuada la cuantía de la multa impuesta. Asimismo, en su caso no corresponde aplicar el criterio del costo evitado, toda



Rubro	NO CUMPLIR CON	LAS NORMAS RELACIONADAS A ASPECTOS TÉCNICOS Y/O DE SEGURIDAD	
2	Infracción	Base Normativa	Multa
	2.12 No cumplir con otras normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y/o condiciones inseguras	Arts. 57°, 71°, 73°, 78°, 105° y 111° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 31° y 33° del Anexo 1 del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM. Arts. 98°, 120°, 236° y Anexo 1 del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 59°, 61°, 64°, 65°, 66°, 70° numerales 70.2, 70.3 y 70.4, 71°, 72°, 73°, 74°, 103°, 106°, 152° numeral 152.1, 166°, 177°, 178°, 179°, 180°, 183°, 184° numeral 2), 186°, 192° numerales 2), 3), 5), 9), 10), 12) y 13), 193° numeral 1) literales b) y g), 193° numeral 2), 195° literal e), 197°, 198°, 199°, 201°, 203°, 206° y 207° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM.	Hasta 1 100 UIT
	2.14 No cumplir con las normas sobre programas y/o manuales de operación, seguridad, mantenimiento y demás.	93-EM. Art. 107° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM.	Hasta 200 UIT

RESOLUCIÓN Nº 020-2018-OS/TASTEM-S1

vez que no evitó costo alguno. Ello, teniendo en cuenta que su personal sí cumplió con retirar las piedras que superaban las dimensiones permitidas.

Agrega que no se ha fundamentado la determinación del monto correspondiente a la afectación que podría haberse ocasionado, por lo que se ha incurrido en una arbitrariedad.

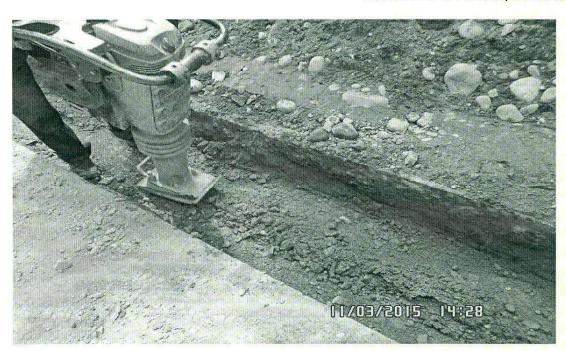
- c) Solicita se le conceda el uso de la palabra a fin de exponer sus argumentos.
- Mediante Memorándum N° 24-2016-OS/OR LIMA SUR, recibido el 9 de junio de 2016, la Oficina Regional Lima Sur remitió los actuados al TASTEM. Al respecto, este Tribunal, luego de la evaluación correspondiente, ha llegado a las conclusiones que se exponen en los numerales siguientes.
- 4. En cuanto a lo alegado en el literal a) del numeral 2), en el sentido que GNLC efectuó los trabajos en la zanja conforme con el Procedimiento de Relleno y Compactación, debe señalarse que, tal y como se desprende de las Cartas de Visita de Supervisión Nos. 0005462-GFGN y 0006431-GFGN, obrantes a fojas 1 y a la vuelta de la foja 2 del expediente, durante las visitas de supervisión realizadas el 11 de marzo y el 23 de mayo de 2015 en el PEE-14-0588 Sector 2300 Malla 05 CAL ubicado en el distrito y Provincia Constitucional del Callao, así como en la Extensión de Red a ES , ubicado en el distrito de Ate, provincia y departamento de Lima, respectivamente, se constató que el relleno y compactación de las zanjas se realizó con material que contenía piedras. Ello se corrobora con las fotografías fechadas tomadas durante las indicadas visitas de supervisión, las mismas que se muestran a continuación.







RESOLUCIÓN Nº 020-2018-OS/TASTEM-S1









Cabe mencionar que la diligencia de supervisión se realizó con la presencia de personal de la recurrente, tal y como se desprende de la Carta de Visita de Supervisión N° 0005462-GFGN de fecha 11 de marzo de 2015, la misma que fue suscrita por el señor identificado con DNI N° quien manifestó desempeñarse como Supervisor de Obra, sin formular observación alguna al contenido de la aludida carta. Asimismo, de la Carta de Visita de Supervisión N° 0006431-GFGN de fecha 28 de mayo de 2015, suscrita por el señor identificado con Documento de Identidad N° quien manifestó

RESOLUCIÓN Nº 020-2018-OS/TASTEM-S1

desempeñarse como Supervisor Civil y no formuló observación alguna al contenido de la mencionada carta.

En ese sentido, se advierte que los trabajos de relleno y compactación no se realizaron conforme a las disposiciones del Procedimiento de Relleno y Compactación, por lo que han quedado acreditadas las imputaciones en el presente procedimiento, desvirtuándose lo alegado por la recurrente en este extremo.

5. Con relación a lo afirmado en el literal b) del numeral 2), en el sentido que se aplicó el criterio del costo evitado pese a que no se evitaron costos debido a que el personal de la recurrente efectuó las labores de relleno de la zanja según lo previsto en el Procedimiento de Relleno y Compactación, debe señalarse que, conforme se indicó en el numeral 3.4.1 de la resolución apelada, el costo evitado está referido a aquellos costos en que debió incurrirse a fin de cumplir la obligación materia del presente procedimiento. Así, se tomó en cuenta el costo en que habría incurrido la recurrente en el supuesto de contratar a un supervisor para que verifique el trabajo efectuado, el material de relleno no contaminado con piedras para rellenar la zanja, así como el costo del personal para volver a rellenar las zanjas de acuerdo con el procedimiento.

PRESIDENTE TASTEM SALA 11

Debe tenerse presente que aun cuando la recurrente afirme que su personal cumplió con rellenar las zanjas con material no contaminado, ello no ha quedado evidenciado, toda vez que conforme se desprende de las Cartas de Visitas de Supervisión Nos. 0005462-GFGN y 0006431-GFGN, del 11 de marzo de 2015 y 28 de mayo de 2015, respectivamente, así como de las fotografías consignadas en el numeral anterior, se acreditó que el relleno utilizado en las zonas inspeccionadas presentaba piedras, situación que vulnera lo previsto en los numerales 6.3 y 6.5 del Procedimiento de Relleno y Compactación.



De otro lado, en cuanto a lo señalado respecto a que no se ha sustentado el monto correspondiente a la afectación, debe precisarse que de acuerdo con el numeral 3.4 de la resolución apelada, los aspectos considerados para el cálculo de la multa están referidos al beneficio ilícito derivado de la infracción, el cual se relaciona con los costos evitados señalados en los párrafos precedentes, la probabilidad de detección, y los factores atenuantes y agravantes. Dichos criterios han sido detallados en la resolución apelada tal como se desprende del citado numeral 3.4 así como de los numerales 3.4.1 y 3.4.2. Por lo tanto, no se ha considerado el criterio de afectación que señala la recurrente.

En ese sentido, se desestima lo alegado en este extremo.

6. Sin perjuicio de lo indicado en el numeral anterior, este Tribunal advierte que según se indica en el Informe de Cálculo de Multa N° DSR-1004-2016 de fecha 2 de mayo de 2016 (a la vuelta de la foja 27 del expediente), el monto ascendente a S/ 3 333.14 (tres mil trescientos treinta y tres y 14/100 Soles) corresponde al beneficio ilícito actualizado al mes de marzo de 2016, siendo que la fecha en que se constató el incumplimiento citado en el ítem 1 del cuadro contenido en el numeral 1 de la presente resolución, fue el 11 de marzo de 2015.

RESOLUCIÓN Nº 020-2018-OS/TASTEM-S1

Del mismo modo, este Tribunal también advierte que el cálculo del criterio antes señalado respecto del incumplimiento mencionado en el ítem 2 del cuadro contenido en el numeral 1), contempla una actualización del beneficio ilícito, calculado en S/ 3 294.13 (tres mil doscientos veinticuatro y 13/100 Soles), al mes de marzo de 2016, pese a que la infracción fue constatada durante la visita de supervisión realizada el 23 de mayo de 2015.

Al respecto, debe tenerse presente el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, el TUO de la LPAG) en el que se regula el Principio del Debido Procedimiento en virtud del cual los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende, entre otros, el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁴.



El numeral 4) del artículo 3° del TUO de la LPAG señala como uno de los requisitos de validez de los actos administrativos que éstos se encuentren debidamente motivados en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico⁵.

Por su parte, el numeral 2) del artículo 10° del TUO de la LPAG, precisa que es vicio del acto administrativo que causa su nulidad de pleno derecho el defecto o la omisión de algunos de sus requisitos de validez⁶.



En el presente caso, tal y como se indicó, si bien en el Informe de Cálculo de Multa N° DSR-1004-2016 de fecha 2 de mayo de 2016, el mismo que sustentó la graduación de la sanción de la resolución apelada, ha considerado valores relacionados con el beneficio ilícito obtenido por la

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL – DECRETO SUPREMO Nº 006-2017-JUS "Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios:

(...)

1.2 Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer sus argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)

⁵ "Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme con el ordenamiento jurídico.

(...)"

⁶ "Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derechos, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

(...)"

RESOLUCIÓN Nº 020-2018-OS/TASTEM-S1

recurrente como consecuencia de los incumplimientos que se le imputaron, es también cierto que los cálculos en cuestión han sido actualizados al mes de marzo de 2016 pese a que las infracciones se cometieron en fechas distintas: 11 de marzo de 2015 y 23 de mayo de 2015, es decir casi un año antes de la actualización del beneficio ilícito aplicada por la primera instancia.

Al respecto, ni de la resolución objeto de apelación ni tampoco del citado Informe de Cálculo de Multa DSR-1004-2016, se desprenden las razones y el sustento legal por las cuales la primera instancia actualizó los valores referidos al beneficio ilícito al mes de marzo de 2016.

En tal sentido, al haberse sancionado a la recurrente sin motivar debidamente el importe de las multas impuestas por las infracciones citadas en los ítems 1 y 2 del cuadro contenido en el numeral 1) de la presente resolución, se incurrió en las causales de nulidad previstas en los numerales 1) (contravención a la ley) y 2) (defecto u omisión de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo: motivación) del artículo 10 del TUO de la LPAG.



Debe tenerse presente que conforme lo dispone el numeral 6.3 del artículo 6 del TUO de la LPAG, no son admisibles como motivación la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

En consecuencia, y teniendo en cuenta, además lo establecido en los numerales 211.1 y 211.3 del artículo 211 así como lo previsto en el numeral 13.2 del artículo 13 del TUO de la LPAG, corresponde declarar de oficio la nulidad parcial de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1371-2016-OS/OR-LIMA SUR del 6 de mayo de 2016 y devolver los actuados a la primera instancia administrativa, a efectos de que emita un nuevo pronunciamiento con arreglo a las consideraciones expuestas en la presente resolución⁷.

7. En cuanto a la solicitud de uso de la palabra mencionado en el literal c) del numeral 2), debe indicarse que de la revisión de la documentación que obra en el expediente, se advierte que existen elementos suficientes para que esta Sala emita pronunciamiento sobre la materia controvertida que ha sido puesta en su conocimiento habiéndose evaluado los argumentos de la recurrente expresados en su recurso de apelación.



(...)

13.2 La nulidad parcial de del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales no obstante el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

(...)

Artículo 211.- Nulidad de oficio

211.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales.

(...)

211.3 La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos.

Respecto de la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del Artículo 10, el plazo para declarar la nulidad de oficio se extiende hasta un (1) año después de la notificación de la resolución correspondiente a la sentencia penal condenatoria firme.

(...)".



RESOLUCIÓN Nº 020-2018-OS/TASTEM-S1

Por lo expuesto, los Vocales que integran este Órgano Colegiado consideran que no resulta necesario acceder a la solicitud de informe oral formulada por la recurrente a efecto de resolver la apelación.

De conformidad con el artículo 19º numeral 1 del Reglamento de los Órganos Resolutivos de OSINERGMIN, aprobado por Resolución № 067-2008-OS/CD y modificado por la Resolución № 075-2015-OS/CD.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar de oficio la NULIDAD de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1371-2016-OS/OR LIMA SUR de fecha 6 de mayo de 2016, en los extremos referidos a las sanciones de multa ascendentes a 4.64 (cuatro con sesenta y cuatro centésimas) UIT y 4.59 (cuatro con cincuenta y nueve centésimas) UIT, impuestas por las infracciones citadas en los ítems 1 y 2, respectivamente, del cuadro contenido en el numeral 1 de la presente resolución, devolviéndose los actuados a la primera instancia a fin de que emita un nuevo pronunciamiento de acuerdo a ley, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

<u>Artículo 2°.</u>- Declarar **INFUNDADO** los demás extremos del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1371-2016-OS/OR LIMA SUR de fecha 6 de mayo de 2016, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución, declarándose agotada la vía administrativa respecto de los referidos extremos.

Con la intervención de los señores vocales: Luis Alberto Vicente Ganoza de Zavala, Salvador Rómulo Salcedo Barrientos y Ricardo Mario Alberto Maguiña Pardo.

LUIS ALBERTO VICENTE GANOZA DE ZAVALA
PRESIDENTE

