

**TRIBUNAL DE APELACIONES DE SANCIONES
EN TEMAS DE ENERGÍA Y MINERÍA
OSINERGMIN**

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 183-2018-OS/TASTEM-S2

Lima, 03 de julio de 2018

VISTO:

El Expediente N° 201700082991 que contiene el recurso de apelación interpuesto por SOLGAS S.A., representada por los señores Néstor Raúl Shimabukuro Tokashiki y Oscar Alberto Alejos Guzmán, contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 698-2018-OS/DSHL de fecha 09 de marzo de 2018, mediante la cual se le sancionó por incumplir el Procedimiento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD.

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 698-2018-OS/DSHL de fecha 09 de marzo de 2018, se sancionó a SOLGAS S.A., en adelante SOLGAS, con una multa total de 2.85 (dos con ochenta y cinco centésimas) UIT, por incumplir el Procedimiento para el Reporte de Emergencias en las Actividades de Comercialización de Hidrocarburos, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD, conforme al siguiente detalle:

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	Al numeral 5.2 del artículo 5º del Procedimiento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011¹ La empresa fiscalizada no cumplió con remitir a OSINERGMIN el Reporte Final de la Emergencia ocurrida el 28 de abril de 2017, a través del Formato N° 2 – Reporte Final, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de sucedida la misma.	1.1 ²	2.85 UIT ³

¹ Resolución de Consejo Directivo N° 169-2011-OS/CD
Procedimiento para el Reporte de Emergencias en las Actividades de Comercialización de Hidrocarburos
"Artículo 5.- Procedimiento para reportar emergencias
(...)

5.2 La empresa supervisada deberá remitir a la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos o a la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, según corresponda, dentro de los diez (10) días hábiles de ocurridos los hechos, el Reporte Final utilizando el Formato N° 2- Reporte Final, en el cual se establecen los resultados de la investigación de la emergencia, causas, consecuencias y medidas correctivas.
(...)

Los reportes finales podrán presentarse por mesa de partes o vía fax u otro medio que a tal efecto implemente OSINERGMIN. En caso se requiera ampliar el plazo para la presentación del Reporte Final referido, la empresa supervisada deberá solicitarlo por escrito a OSINERGMIN, antes del plazo de vencimiento, sustentando debidamente su solicitud de prórroga".

² En merito a la Tipificación y Escala de Multas y sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD y modificatorias, vigente al momento de detectados los hechos materia de análisis.

³ Para la determinación y graduación de la sanción se observó lo señalado en el Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 031-2017-GOI-I11 de fecha 06 de setiembre de 2017, obrante de fojas 22 al 23 del expediente. Asimismo, de acuerdo al referido Informe, se aplicó la Metodología General para la Determinación de Sanciones por Infracciones Administrativas que no cuentan con criterios específicos de sanción, establecida por la misma resolución.

Como antecedentes, cabe señalar los siguientes:

- a) Con fecha 28 de abril de 2017, al promediar las 11:20 horas, el agente de la empresa PROSEGURIDAD S.A., el señor [REDACTED], mientras se encontraba registrando la salida de un vehículo de la empresa Reparto Perú S.A. con placa C4N-818, manejado por el señor [REDACTED], en circunstancias que el conductor hace una maniobra para posicionarse en la puerta de salida, sufre un aprisionamiento del primer dedo del pie izquierdo. El agente de seguridad es conducido al Tópico de la planta para brindarle los primeros auxilios, en donde el responsable del Tópico observa un traumatismo a la altura del primer metacarpiano del primer dedo del pie izquierdo. Luego, el agente de seguridad es derivado a la clínica especializada para su evaluación final, donde luego de tomar las placas radiográficas se comprueba que no tiene fractura y se le otorga descanso médico por siete (07) días.
- b) Mediante correo electrónico de fecha 28 de abril de 2017, a las 21:36 horas, SOLGAS reportó a OSINERGMIN la emergencia ocurrida en la planta envasadora de GLP, adjuntando el Reporte Preliminar de la Emergencia (Formato N° 1).
- c) Con escrito de registro 201700082991, de fecha 26 de mayo de 2017, SOLGAS presentó el Reporte Final de la Emergencia, (Formato N° 2), al cual se anexó el croquis del lugar del accidente, una fotografía, un Informe Médico y un Certificado de incapacidad temporal para trabajar.
- d) Con orden de Servicio N° 397390-1, OSINERGMIN designó a la empresa supervisora Gas Oil Inspection S.A.C. para que realice la evaluación de la emergencia ocurrida en la Planta Envasadora⁴ de GLP de SOLGAS.
- e) A través del Oficio N° 1196-2017-OS/DSHL, notificado el 12 de junio de 2017, al cual se adjuntó el Informe de Instrucción N° 043-2017-GOI-I11, obrante de fojas 11 al 12 del expediente, se comunicó a SOLGAS el inicio del procedimiento administrativo sancionador, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles para presentar sus descargos.
- f) Cabe indicar que, pese a encontrarse debidamente notificada, SOLGAS no presentó los escritos de descargos correspondientes.
- g) Mediante Oficio N° 2943-2017-OS/DSHL, notificado con fecha 24 de julio de 2017, se trasladó a la administrada el Informe Final de Instrucción N° 039-2017-GOI-I11 del 03 de julio de 2017, y se le otorgó el plazo de cinco (05) días hábiles para remitir sus descargos.
- h) Habiendo transcurrido el plazo indicado, SOLGAS no remitió descargos al Informe Final de Instrucción N° 039-2017-GOI-I11.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Con escrito del 16 de abril de 2018, SOLGAS interpuso recurso de apelación contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 698-2018-OS/DSHL del 09 de marzo de 2018, solicitando su nulidad, en atención a los siguientes fundamentos:

⁴ Planta Envasadora de GLP, ubicada en el Km. 16.5 Ventanilla – Callao.

- a) La administrada señala que cumplió con presentar el Reporte Preliminar de la emergencia ocurrida en sus instalaciones dentro del plazo correspondiente; asimismo, que el Reporte Final cumple con todos los requisitos establecidos por la normativa aplicable, toda vez que adjuntó el Parte Médico de la persona que se vio afectada; no obstante, mediante Oficio N° 1196-2017-OS/DSHL se inicia de manera injustificada el presente procedimiento administrativo sancionador, señalándose en la Resolución Impugnada que:

- “SOLGAS, supuestamente no habría cumplido con presentar, dentro del plazo, el Reporte Final de la Emergencia”.

Asimismo, SOLGAS señala que, de acuerdo con el Principio de Informalismo, se debe interpretar las normas de los procedimientos a su cargo en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, a fin de que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público. Por lo tanto, habría cumplido con presentar el Reporte Final de la Emergencia ocurrida el 28 de abril de 2017, mediante escrito N° 201700082991, cumpliendo así la finalidad de la norma: *“Atender a la brevedad posible las emergencias ocurridas”*, tal como consta en los documentos presentados por la administrada y en el Certificado de Descanso Médico que le otorgó el Centro Hospitalario en el que se atendió el señor Carlos Napa Tasayco.

En este sentido, sostiene que, teniendo en consideración la atención médica oportuna que recibió el señor [REDACTED], se deben desestimar aspectos formales y por tanto, se debe revocar la sanción impuesta.

Asimismo, la administrada, señala que se habría iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador sin haberse realizado las actuaciones previas de investigación o averiguación con el objeto de determinar la justificación de su iniciación, inobservando el artículo 253º del TUO de la Ley N° 27444.

- b) Respecto a la falta de motivación de la Resolución N° 698-2018-OS/DSHL de fecha 09 de marzo de 2018, SOLGAS alega lo siguiente:
- i. La División no ha sustentado adecuadamente el monto de la multa que le ha sido impuesta.
 - ii. La División no ha valorado todos los elementos de convicción ofrecidos por SOLGAS en el marco del procedimiento para el reporte de la emergencia ocurrida el 28 de abril de 2017.
 - iii. La División no ha justificado con medios probatorios los hechos por los cuales se pretende sancionar a la administrada.

En tal sentido, dicha ausencia de análisis implica un defecto en la motivación y a la vez inobserva el debido procedimiento.

- c) Respecto a la falta de razonabilidad para el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, señala que, en el supuesto negado de que se considere que SOLGAS transgredió el marco normativo por supuestamente incumplir con presentar dentro del plazo el Reporte Final de Emergencia, aquello no podría sustentar la activación del aparato estatal, ya que lo que se pretendería tutelar de manera indirecta fue atendido y solucionado oportunamente.

Asimismo, la administrada indica que es preciso tener en cuenta que la atribución de las

autoridades administrativas para determinar sanciones administrativas se encuentra limitada por los parámetros para determinar una sanción administrativa que han sido regulados por el Principio de Razonabilidad.

- 
- 
- d) Respecto al beneficio ilícito resultante de la comisión de la infracción, la administrada argumenta que no se ha analizado cuál habría sido el beneficio ilícito que SOLGAS habría obtenido al supuestamente cometer la infracción.
- e) Respecto a la probabilidad de detección de la infracción, SOLGAS señala que, para los incumplimientos materia de análisis, la División no tuvo que hacer uso de toda su logística para determinarla ya que ello era fácilmente advertible. De modo tal que al no haber ocasionado a la administración gastos operacionales, no correspondía que se le imponga la sanción que pretende contra SOLGAS.
- f) Respecto a la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, la administrada alega que, en el caso de la infracción producto de incumplimientos sobre reportes o informes de accidentes y/o situaciones de emergencia, resulta claro que, tanto directa como indirectamente, el bien jurídico protegido es el derecho a la salud e integridad de los trabajadores que sufran accidentes.

En el caso materia de análisis, de acuerdo a la documentación presentada por la administrada, se advierte que el señor [REDACTED] fue debidamente atendido en el momento oportuno, quedando evidenciado que SOLGAS tuvo una conducta diligente, pues el accidente sufrido por el trabajador habría sido inmediatamente solucionado y no se habría generado un daño a terceros.

- g) Respecto al perjuicio económico causado, la administrada señala que, en los casos de incumplimiento sobre reportes o informes de accidentes y/o situaciones de emergencia, el perjuicio económico debe ser cuantificado en función a los efectos negativos generados a la administración, para lo cual se deben valorar los medios probatorios ofrecidos.

No obstante, en el presente caso no se evidencia de modo alguno un perjuicio económico a la Entidad puesto que SOLGAS en todo momento habría procurado cumplir con presentar la información de acuerdo al marco normativo vigente, de modo tal que no le hizo incurrir en gastos operacionales. Asimismo, el señor [REDACTED] tampoco habría sufrido perjuicio económico pues la administrada se encargó de asumir todos los gastos para su atención y recuperación.

- h) Respecto a la reincidencia, la administrada sostiene que resulta necesario verificar que la misma infracción administrativa sea cometida en el plazo de un año, el cual debe ser computado desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- i) Respecto a las circunstancias de la comisión de la infracción, SOLGAS señala que, debe notarse que la interpretación correcta de esta norma⁵ debe ser considerar "circunstancias objetivas" correspondientes a la comisión de la infracción, por tal motivo, quedan descartadas las circunstancias subjetivas vinculadas al agente investigado.

Asimismo, la administrada hace referencia que sí cumplieron con presentar el Reporte Final

⁵ Haciendo referencia al Principio de Razonabilidad, regulado en el numeral 4 del artículo 246º del TUO de la Ley N° 27444.

procurando en todo momento, adecuar su conducta a lo previsto en el marco normativo vigente; en ese sentido, no corresponde se le imponga una sanción a la recurrente.

- j) Respecto a la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor, la administrada menciona que la graduación de la sanción administrativa que se pretende imponer debe considerar la intencionalidad del administrado que recibirá la sanción, por lo que si existe intencionalidad por parte del infractor, el criterio de graduación de la sanción sugerirá imponer una sanción más alta.

En el presente caso, se puede advertir que la conducta de SOLGAS fue acorde a derecho pues brindó la atención necesaria y oportuna a nuestro colaborador accidentado; asimismo, presentó toda la documentación requerida en el marco normativo; por tanto, al no existir supuestos de intencionalidad de incumplimiento, corresponde que la sanción impuesta se revoque definitivamente.

- k) La administrada se reserva el derecho a ampliar sus argumentos.
- l) De conformidad con lo señalado en el punto 1.2 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444⁶, SOLGAS, solicitó el uso de la palabra.

3. A través del Memorándum N° DSHL-329-2018, recibido con fecha 11 de mayo de 2018, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos remitió al TASTEM el expediente materia de análisis.
4. Mediante Oficio N° 042-2018-OS-TASTEM-S2, se pone en conocimiento de SOLGAS que el día 02 de julio de 2018, se llevaría a cabo la audiencia de Informe Oral, correspondiente, solicitada a través del escrito de fecha 19 de marzo de 2018.
5. Cabe indicar que, los señores vocales que intervinieron en el presente pronunciamiento, tuvieron a la vista el Informe Oral⁷, utilizando el soporte técnico correspondiente.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

6. Mediante el Decreto Legislativo N° 1272, publicado con fecha 21 de diciembre de 2016, se incorporó el artículo 237-A a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual regula la caducidad del procedimiento administrativo sancionador. Al respecto, su numeral 1 señala que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados es de nueve (09) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos, siendo que este plazo

⁶ Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

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 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.(...)"

⁷Informe Oral llevado a cabo el día 02 de julio de 2018 a las 09:50 horas (fojas 53).

puede ser ampliado de manera excepcional por tres (03) meses, mediante una resolución debidamente sustentada, previo a su vencimiento⁸.

Asimismo, el numeral 2 del citado artículo 237-A indica que una vez transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.

Además, el numeral 3 de la misma norma establece que la caducidad es declarada oficio por el órgano competente y también el administrado se encuentra facultado a solicitarla.

De otro lado, cabe señalar que la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272 dispuso que para la aplicación de la caducidad se establece el plazo de un (01) año, contado desde la vigencia de dicho decreto, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encontraban en trámite⁹.

El presente procedimiento administrativo sancionador se inició el 12 de junio de 2017 con la notificación del Oficio N° 1196-2017-OS/DSHL; es decir, fue iniciado con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, por lo que no le resulta aplicable la disposición complementaria transitoria antes citada.

En igual sentido, cabe precisar que de conformidad con el numeral 28.2 del artículo 28° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de OSINERGMIN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, publicada con fecha 18 de marzo de 2017, "el órgano sancionador tiene un plazo de nueve (09) meses contados a partir del inicio del procedimiento administrativo sancionador para emitir la resolución que sanciona o archiva el procedimiento. De manera excepcional dicho plazo puede ser ampliado como máximo por tres (03) meses mediante resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación de plazo, debiendo notificarse al Agente Supervisado"¹⁰.

⁸ Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272
"Artículo 237-A. Caducidad del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.
4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción".

⁹ Decreto Legislativo N° 1272
"Disposiciones Complementarias Transitorias
(...)

Quinta.- Para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 237-A de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece un plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite".

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD
Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de OSINERGMIN
"Artículo 28.- Plazos
(...)

28.2. El órgano sancionador tiene un plazo de nueve (9) meses contados a partir del inicio del procedimiento administrativo sancionador, para emitir la resolución que sanciona o archiva el procedimiento. De manera excepcional, dicho plazo puede ser ampliado como máximo por tres (3) meses, mediante resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación de plazo, debiendo notificarse al Agente Supervisado".

Asimismo, el numeral 31.4 del artículo 31° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD dispone que "transcurrido el plazo máximo para resolver a que se refiere el numeral 28.2 del artículo 28, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo"¹¹.

De lo indicado, y de conformidad con el artículo 237-A de la Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, desde la fecha de inicio del procedimiento hasta la fecha de emisión y notificación de la Resolución N° 698-2018-OS/DSHL han transcurrido nueve (09) meses y siete (07) días hábiles, siendo importante señalar que, de la revisión del Expediente sancionador, se verifica que no se ha emitido ni notificado resolución de ampliación de plazo alguna previo al vencimiento del plazo dispuesto por la norma para emitir y notificar la resolución de sanción.

Por lo expuesto, se concluye que el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado con fecha 12 de junio de 2017 contra SOLGAS ha caducado, correspondiendo su archivo; sin perjuicio que la primera instancia evalúe el inicio de un nuevo procedimiento sancionador de acuerdo al numeral 4 del artículo 237-A de la Ley N° 27444.

7. En atención a lo indicado en el numeral precedente, no corresponde emitir pronunciamiento respecto a los alegatos señalados en los literales a) al d) del numeral 2 de la presente resolución.

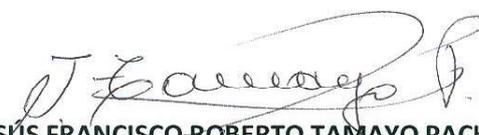
De conformidad con el numeral 16.1 del artículo 16° del Reglamento de los Órganos Resolutivos de OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 044-2018-OS/CD, y toda vez que no obra en el expediente administrativo mandato judicial alguno al que este Tribunal deba dar cumplimiento.

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar de oficio la **CADUCIDAD** del presente procedimiento administrativo sancionador contra SOLGAS S.A. y, en consecuencia, disponer su **ARCHIVO**.

Artículo 2°.- Declarar agotada la vía administrativa.

Con la intervención de los señores vocales: Jesús Francisco Roberto Tamayo Pacheco, Héctor Adrián Chávarry Rojas y José Luis Harmes Bouroncle.


JESÚS FRANCISCO-ROBERTO TAMAYO PACHECO
PRESIDENTE

¹¹ Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD
Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de OSINERGMIN
"Artículo 31.-Prescripción y Caducidad
(...)

31.4. Transcurrido el plazo máximo para resolver a que se refiere el numeral 28.2 del artículo 28, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo".