

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

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Lima, 08 de marzo del 2024

VISTO:

El Expediente N° 201700019647 que contiene el recurso de apelación interpuesto por TERMINALES DEL PERÚ, representada por el señor Renzo Yvan Atalaya Peña, contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 10-2024-OS-GSE/DSHL de fecha 16 de enero de 2024, mediante la cual se declaró fundado en parte el recurso de reconsideración que interpuso contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 577-2021-OS-DSHL de fecha 10 de noviembre de 2021 que la sancionó por incumplir normas de seguridad del subsector hidrocarburos.

CONSIDERANDO:

- Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 577-2021-OS-GSE/DSHL¹ de fecha 10 de noviembre de 2021, se sancionó a TERMINALES DEL PERÚ, en adelante TERMINALES, con una multa total de 153.918 (ciento cincuenta y tres con novecientos dieciocho milésimas) UIT por incumplir el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos aprobado mediante Decreto Supremo N° 081-2007-EM en los Terminales de Eten, Salaverry, Chimbote, Supe y Callao, de su responsabilidad, según se detalla en el siguiente cuadro:

TERMINAL ETEN

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
2	Al artículo 1 del Anexo 2 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM ² No cuenta con un Sistema de Integridad de Ductos según lo establecido en el artículo 1° del Anexo 2 del Reglamento.	Numeral 2.12.8 ³	28.1146 UIT
TOTAL			28.1146 UIT

¹ Mediante dicha resolución se dispuso el archivo del procedimiento administrativo sancionador en los extremos del incumplimiento al artículo 21 del Anexo 1 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM del Terminal Eten (ítem 1), Salaverry (ítem 1), Chimbote (ítem 1), Supe (ítem 1) y Callao (ítem 1).

² Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM – Anexo 2
“Artículo 1°. - Desarrollo e implementación de un Sistema de Integridad de Ductos
El Operador deberá desarrollar e implementar un Sistema de Integridad de Ductos para las Áreas de Alta Consecuencias, que permita prevenir fallas en sus operaciones, proporcionando un servicio seguro, confiable y que garantice la protección de personas, instalaciones y el ambiente.”

³ Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos - Resolución N° 271-2012-OS/CD
2.12. Incumplimiento de las normas sobre pruebas, inspección, mantenimiento, reparación y/o destrucción, Estudio de Riesgos, Análisis de Seguridad y Sistema de Integridad de Ductos
2.12.8. En Ductos de Transporte de Hidrocarburos y estaciones de bombeo.
Base legal: Disposición Complementaria Única y Arts. 1º, 3º al 23º y 26º del Anexo 2 del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM.
Multa: Hasta 3200 UIT
Otras Sanciones: STA

TERMINAL SALAVERRY

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
2	Al artículo 1 del Anexo 2 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM ⁴ No cuenta con un Sistema de Integridad de Ductos según lo establecido en el artículo 1° del Anexo 2 del Reglamento.	Numeral 2.12.8 ⁵	28.1146 UIT
TOTAL			28.1146 UIT

TERMINAL CHIMBOTE

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
2	Al artículo 1 del Anexo 2 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM ⁶ No cuenta con un Sistema de Integridad de Ductos según lo establecido en el artículo 1° del Anexo 2 del Reglamento.	Numeral 2.12.8 ⁷	28.1146 UIT
TOTAL			28.1146 UIT

TERMINAL SUPE

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
2	Al artículo 41 del Anexo 1 del del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM ⁸ No acreditó que la tubería ubicada en el cruce con la vía pública aleaña al Terminal cuente con algún diseño para su protección y con la protección de concreto que el operador refiere, según lo establecido en el artículo 41° del Anexo 1 del Reglamento.	Numeral 2.1.9.4 ⁹	3.2392 UIT

⁴ Ver nota 2.

⁵ Ver nota 3.

⁶ Ver nota 2.

⁷ Ver nota 3.

⁸ Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM – Anexo 1

“Artículo 41°. - Cruces de cursos de agua, líneas férreas y carreteras

Se deberán observar las siguientes indicaciones:

a) La construcción de cruces del Ducto con quebradas, ríos, lagos, líneas férreas, carreteras, debe realizarse siguiendo estrictamente el diseño especificado en forma individual para cada caso.

b) Se debe tener especial cuidado en cada cruce, de realizar la protección de la tubería contra la corrosión externa, según sea especificado en el diseño individual respectivo.

c) Donde sea necesario, se deben instalar “chaquetas” de concreto u otro tipo de contrapesos, de manera de proteger a la tubería.

d) Se debe confeccionar planos detallados conforme a obra de cada cruce, indicando la posición exacta de la tubería, en las tres dimensiones, respecto a puntos fijos de referencia con cota y coordenadas UTM.”

⁹ Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos - Resolución N° 271-2012-OS/CD

2.1. Incumplimiento de las normas de diseño, instalación, construcción y/o montaje, operación y procesamiento.

2.1.9. En medios de transporte

2.1.9.4. En transporte de hidrocarburos por ductos

Base legal: Arts. 1º, 3º, 5º, 7º, 8º, 13º al 25º, 28º, 30º al 34º, 36º al 60º, 62º, 64º, 65º, 72º, 74º, 90º, 92º y Única disposición complementaria del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM.

Multa: hasta 250 UIT

Otras Sanciones: CB, STA, SDA

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

3	Al artículo 1 del Anexo 2 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM¹⁰ No cuenta con un Sistema de Integridad de Ductos según lo establecido en el artículo 1° del Anexo 2 del Reglamento.	Numeral 2.12.8 ¹¹	28.1146 UIT
TOTAL			31.3538 UIT

TERMINAL CALLAO

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
2	Al artículo 41 del Anexo 1 del del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM¹² Respecto a la tubería ubicada en el cruce con la Av. Contralmirante Mora, no acredita: - Contar con algún diseño para su protección; - Contar con la protección requerida, según lo establecido en los literales b) y c) del artículo 41° del Anexo 1 del Reglamento. - Contar con planos detallados conforme a obra, indicando la posición exacta de la tubería, en las tres dimensiones, respecto a puntos fijos de referencia con cota y coordenadas UTM.	Numeral 2.1.9.4 ¹³	10.1058 UIT
3	Al artículo 1 del Anexo 2 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM¹⁴ No cuenta con un Sistema de Integridad de Ductos según lo establecido en el artículo 1° del Anexo 2 del Reglamento.	Numeral 2.12.8 ¹⁵	28.1146 UIT
TOTAL			38.2204 UIT

Como antecedentes relevantes, se deben mencionar los siguientes:

- a) Con fecha 1 de noviembre de 2016, se publicó la Resolución Ministerial N° 453-2016-MEM/DM que estableció como medida transitoria la exoneración del cumplimiento de los artículos 17°, 18°, 21°, 41°, 43°, 57°, 58°, 62° y Única Disposición Complementaria del Anexo 1 y de los artículos del Anexo 2 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM, por parte de los Operadores de Ductos, en el plazo que Osinergmin establezca.
- b) A través de Oficio N° 3598-2016-OS-DSHL del 8 de noviembre de 2016, Osinergmin comunicó a TERMINALES que, en el marco de lo dispuesto en la Resolución Ministerial N°453-2016- MEM/DM, debe presentar su cronograma de ejecución del cumplimiento de las disposiciones transitoriamente exoneradas.
- c) Mediante Carta TP-GGR-N° 016/2017 del 24 de enero del 2017, TERMINALES remitió su cronograma de ejecución con relación a lo dispuesto con Resolución Ministerial N° 453-2016-MEM/DM.

¹⁰ Ver nota 2.

¹¹ Ver nota 3.

¹² Ver nota 8.

¹³ Ver notas 9.

¹⁴ Ver nota 2.

¹⁵ Ver nota 3.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

- d) Con Oficio N° 4301-2020-OS-DSHL, notificado electrónicamente el 22 de octubre de 2020, Osinergmin comunicó a TERMINALES el resultado de los hechos verificados y la conclusión del procedimiento de supervisión.
- e) El 10 de noviembre de 2020, mediante el Oficio N° 399-2020-OS-DSHL, Osinergmin comunicó a TERMINALES el inicio de procedimiento administrativo sancionador, adjuntando como sustento de la imputación el Informe de Instrucción N° 657-2020-OS-DSHL del 4 de noviembre de 2020, concediéndole un plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos.
- f) Con Carta N° TP-LEGAL-076/2020, ingresada el 16 de noviembre del 2020, TERMINALES solicitó a Osinergmin una prórroga de veinte (20) días hábiles para presentar los descargos al inicio de procedimiento administrativo sancionador comunicado mediante el Oficio N° 399-2020-OS-DSHL; siendo concedidos quince (15) días hábiles por medio de Oficio N° 4820-2020-OS-DSHL, notificado el 17 de noviembre del 2020.
- g) Mediante Escritos S/N, ingresados el 9 y 10 de diciembre del 2020, TERMINALES presentó sus descargos al inicio de procedimiento administrativo sancionador comunicado mediante el Oficio N° 399-2020-OS-DSHL.
- h) El 3 de enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 36-2020-EM, en cuya Tercera Disposición Complementaria Final dispone un nuevo plazo de adecuación a los artículos 17, 18, 21, 41, 43, 57, 58, 62 y la Única Disposición Complementaria del Anexo 1 y a los artículos del Anexo 2 del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos y sus modificatorias, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM. Para ello, los operadores debían presentar un cronograma de adecuación ante Osinergmin en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, contado desde la publicación del citado decreto supremo.
- i) El 5 de febrero de 2021 se notificó la Resolución de División de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL, mediante la cual se dispuso la ampliación de plazo hasta el 10 de noviembre de 2021 para emitir la resolución que sancione o archive el procedimiento administrativo sancionador.
- j) El 29 de setiembre de 2021, mediante el Oficio N° 5340-2021-OS-DSHL se notificó a TERMINALES el Informe Final de Instrucción N° 430-2021-OS-DSHL, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos.
- k) El 5 de octubre de 2021, mediante la Carta N° TP-LEGAL-083-2021 TERMINALES solicitó una ampliación de plazo de veinte (20) días hábiles para presentar sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 430-2021-OS-DSHL, siendo concedidos diez (10) días hábiles, a través de Oficio N° 5464-2021-OS-DSHL notificado el 6 de octubre de 2021.
- l) El 21 de octubre de 2021, TERMINALES presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 430-2021-OS-DSHL y solicitó el uso de la palabra.
- m) Por medio del Oficio N° 5951-2021-OS-DSHL notificado el 28 de octubre de 2021 se notificó fecha y hora para la realización de la audiencia de uso de la palabra, solicitando al

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

administrado la acreditación de sus representantes precisando para el día 5 de noviembre de 2021.

- n) Por escrito de registro 201700019647 de fecha 2 de noviembre de 2021, TERMINALES nombró a sus representantes para participar en la audiencia de uso de la palabra.
- o) Con escrito de registro 201700019647 de fecha 5 de noviembre de 2021 a las 13:59 horas, TERMINALES ingresó descargos adicionales al Informe Final de Instrucción adjuntando múltiples anexos como medios probatorios a ser evaluados antes de la resolución del procedimiento administrativo sancionador.
- p) A través del escrito de fecha 1 de diciembre de 2021, la recurrente interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 577-2021-OS-DSHL, y solicitó se le conceda el uso de la palabra.
- q) Mediante Oficio N° 6692-2023-OS-GSE/DSHL de fecha 22 de diciembre de 2023, notificado el mismo día, se concedió el uso de la palabra y se programó la diligencia para el 29 de diciembre de 2023; sin embargo, esta no se llevó a cabo por inasistencia de la recurrente según se dejó constancia en el Acta N° 1.
- r) A través de la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 10-2024-OS-GSE/DSHL de fecha 16 de enero de 2024 se declaró fundado el recurso de reconsideración que interpuso TERMINALES contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 577-2021-OS-DSHL de fecha 10 de noviembre de 2021 respecto del incumplimiento N° 2 del Terminal Supe, disponiéndose el archivo del procedimiento en tal extremo. Asimismo, se resolvió declarar infundado el recurso de reconsideración en los demás extremos. En tal sentido, el monto total de la multa quedó determinada en 150.6788 (ciento cincuenta con seis mil setecientos ochenta y ocho diez milésimas) UIT.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Mediante escrito de registro N° 201700019647 presentado con fecha 7 de febrero de 2024, TERMINALES interpuso recurso de apelación contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 10-2024-OS-GSE/DSHL, en atención a los siguientes fundamentos:

Sobre la vulneración a los Principios de Legalidad y Tipicidad

- a) TERMINALES señala que, se vulneró el principio de Legalidad y Tipicidad debido a que se han tipificado las infracciones a través de la Resolución N° 271-2012-OS/CD, una norma de rango infralegal. El Tribunal Constitucional como la Corte Suprema de Justicia han señalado que es ilegal la tipificación de infracciones mediante normas infra legales. Sin embargo, la DSHL no tuvo en cuenta estos pronunciamientos y se limitó a sostener, formalmente, que el TUO de la Ley N° 27444 permite este tipo de delegación y omitió pronunciarse sobre nuestros argumentos. En todo caso, la DSHL debería explicar por qué se aparta de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, pero

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

en la resolución impugnada tampoco ha corregido esta conducta, declarando infundado este extremo del recurso.

Agrega que, la potestad sancionadora constituye una de las más invasivas que tiene la Administración en la esfera privada, e implica no solo una limitación a los derechos y libertades de los individuos, sino incluso la posibilidad de afectar su patrimonio a través de sanciones pecuniarias, por ello nuestro sistema jurídico ha establecido una serie de restricciones, condiciones y/o garantías mínimas aplicables a todo régimen sancionador, pues el objetivo es limitar la actuación de la administración y evitar la comisión de excesos. De acuerdo con ello, indica que una de las principales garantías es el denominado Principio de Legalidad, conforme al cual toda conducta sancionable por la administración pública debe estar debidamente establecida en una norma de rango legal.

Alega que, el Principio de Legalidad ha sido recogido en el numeral 1 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444, el cual establece que *“solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad”*.

Por su parte, bajo el Principio de Tipicidad, como manifestación del Principio de Legalidad, la actividad sancionadora de la administración pública únicamente puede ser ejercida si la sanción se encuentra previamente tipificada en una norma con rango de ley (es decir, una ley debe determinar claramente los alcances de la conducta infractora). Como consecuencia de ello, los reglamentos solo pueden especificar o graduar las conductas sancionables, mas no tipificarlas ni determinar si constituyen o no infracción sancionable.

- b) Menciona que, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 20-2015-AI, el Tribunal Constitucional consideró esencial detallar su contenido, señalando expresamente que, sobre la base del inciso 4 del artículo 230 de la LPAG (actualmente artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444), no es posible delegar la tipificación de las infracciones a normas infra legales.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha sido claro en prohibir la creación de infracciones a partir de reglamentos. Es cierto que ha establecido como válido que los reglamentos hagan precisiones, pero solo si es que las conductas consideradas como infracciones han sido identificadas previamente como tales en una norma con rango de ley. Los reglamentos solo pueden especificar o graduar infracciones que estén con anterioridad previstas en una Ley. Los reglamentos no pueden establecer conductas prohibidas ni siquiera por “reenvío” de una Ley. La posibilidad de que una ley “delegue” la tipificación a un reglamento no es válida, toda vez que las tipificaciones deben ser establecidas exclusivamente mediante normas con rango de ley, sin que existan excepciones.

Asimismo, alega que la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de Justicia ha seguido el mismo criterio jurisprudencial, en el caso recaído en el Expediente Apelación N° 5440-2019-Lima, la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia de la primera instancia expedida por la Tercera Sala Contencioso Administrativa de la Corte Superior de Justicia

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

de Lima, declarando nula la Resolución 075-2009/EF/94.01.1 de la SBS, debido a que se habría impuesto una infracción tipificada vía reglamento¹⁶.

Es decir, incluso en el caso que una ley establezca una obligación para los administrados, si su incumplimiento no constituye infracción sancionable por dicha ley o por otra norma de rango legal entonces no podrá ser materia de sanción alguna, incluso si existe un reglamento que así lo determine. Así, y explicando los límites del denominado “reenvío” o “delegación” a un reglamento, la Corte Suprema aclaró que éste no se extiende a la previsión de nuevas infracciones.

Por tanto, las infracciones por las cuales se pretende sancionarnos no se encuentran previstas en ninguna norma de rango legal, sino en una Resolución de Consejo Directivo, la cual no complementa lo que ya ha sido previamente tipificado a través de una ley, sino que ha creado nuevas infracciones.

La posición de la DSHL es la siguiente: (i) Osinergmin emitió la Resolución de Consejo Directivo en ejercicio de su facultad de tipificar sus infracciones, y (ii) respecto a las Sentencias del Tribunal del Constitucional y de la Corte Suprema, la DSHL ha señalado que se encuentra sujeta a las Leyes No. 27332 y 27699. Como se puede apreciar, no existe ninguna disposición que faculte al Osinergmin a tipificar sus infracciones en una norma infra legal o que le permita transgredir los principios de Legalidad o de Tipicidad. Si bien tiene facultades normativas como todo organismo regulador, esto no lo faculta a transgredir principios del derecho administrativo. La primera instancia debe considerar que no cuestiona la competencia de Osinergmin para sancionar o para tipificar sus infracciones; sin embargo, esta debe ser ejercida dentro de los límites de la legalidad.

Siendo ello así, la competencia sancionadora de la entidad únicamente debe ejercerse respecto de conductas que se ajustan a los principios de legalidad y de tipicidad, lo que no sucede en este caso. En ese sentido, es claro que las infracciones imputadas no cumplen con los parámetros establecidos en dichos principios. Con lo cual, el régimen sancionador establecido es ilegal y, consecuentemente, no puede ser aplicado en su contra.

Finalmente, indica que lo que solicita en este caso no es un control de constitucionalidad (difuso), sino uno de legalidad que pueden aplicar incluso las autoridades administrativas, es decir, la primacía del TUO de la LPAG (norma de rango legal) por sobre una norma reglamentaria que está en manifiesta violación de lo dispuesto por la primera; por lo tanto, se debe declarar la nulidad de oficio de la resolución impugnada.

¹⁶ La recurrente precisa que, mediante dicha resolución, se resolvió sancionar a los administrados por la infracción prevista en el Anexo IV del numeral 1.1 del Reglamento de Sanciones en el Mercado de Valores, el cual establece que constituye infracción muy grave no efectuar Oferta Pública de Adquisición en los casos que corresponda incrementar participación significativa sin observar la normativa. Ello se justificó en que los demandantes adquirieron de manera concertada participación significativa de una empresa sin efectuar previamente Oferta Pública de Adquisición. Sin embargo, la Corte Suprema identificó que, al momento de realizarse la Oferta Pública de Adquisición, el artículo 72 de la Ley del Mercado de Valores —que contenía las normas que configuraban la conducta infractora— no preveía como infracción la adquisición concertada de participación significativa de una empresa sin efectuar previamente la Oferta Pública de Adquisición. Ese sentido, pese a que a nivel reglamentario se haya encontrado prevista la infracción por adquisición concertada al momento de la adquisición, como no lo estaba a nivel legal, la Corte Suprema consideró que la sanción impuesta a los administrados fue ilegal.

Se ha vulnerado el debido procedimiento por indebida motivación

- c) TERMINALES alega que, el Tribunal Constitucional ha señalado en diversos pronunciamientos que los vicios en la motivación de las resoluciones administrativas contravienen los derechos fundamentales consagrados en los numerales 3 y 5 del artículo 139 de la Constitución. Así, el Tribunal Constitucional ha concluido que “[...] *toda decisión que carezca de una motivación adecuada, suficiente y congruente, constituirá una decisión arbitraria y, en consecuencia, será inconstitucional*”¹⁷. En esa línea, el artículo 3 del TUO de la Ley N° 27444 ha previsto a la motivación como un requisito de validez de los actos administrativos. En efecto, dicha norma señala que el acto administrativo debe estar debidamente motivado, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, sostiene que la motivación de los actos que emita cualquier entidad de la administración pública debe ser expresa y contener los fundamentos jurídicos y normativos en función de los cuales se sustenta determinada decisión. Asimismo, es importante que entre el acto administrativo emitido y los hechos acontecidos exista una relación directa, ya que los hechos sucedidos servirán de antecedente y soporte para decidir con respecto al sentido de un acto administrativo. Sin embargo, en este caso, la DSHL, en la resolución de sanción ha incurrido en múltiples supuestos de motivación aparente, como señala el Tribunal Constitucional, al “[...] *no responder a las alegaciones de las partes del proceso o porque solo intenta dar cumplimiento formal al mandato [...]*”¹⁸.

Indica que, en sus descargos al Informe Final de Instrucción, argumentó extensamente las razones por las cuales se vulneró los Principios de Legalidad y Tipicidad por haberse tipificado las infracciones a través del Anexo 1 de la Resolución N° 271-2012-OS/CD, una norma de rango infralegal. Como manifestó, tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema de Justicia han señalado que es ilegal la tipificación de infracciones, incluso, en los casos en que una ley o decreto legislativo deleguen la tipificación a una norma reglamentaria; sin embargo, la DSHL no tuvo en cuenta estos pronunciamientos y se limitó a sostener formalmente que el TUO de la Ley N° 27444 permite este tipo de delegación, y omitió pronunciarse sobre sus argumentos.

En tal sentido, la resolución de sanción incurrió en un supuesto de motivación aparente al no responder a sus alegaciones, dando únicamente cumplimiento formal al mandato de motivación.

- d) En cuanto a la caducidad del procedimiento, sostuvo que la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL del 4 de febrero de 2021, mediante la cual se amplió el plazo para resolver el procedimiento, no se encontraba debidamente motivada, por lo que era nula y el procedimiento había caducado. Además, señaló que esta resolución no tuvo una motivación suficiente, no se fundamentó en cuestiones objetivas y no respondió a criterios de razonabilidad. Al respecto, para argumentar que se acreditó objetivamente la carga de la entidad, la DSHL se limitó a señalar que las causales por las que incrementó la carga “[...] *son objetivas y pueden ser*

¹⁷ Señala la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N°. 5601-2006-PA/TC.

¹⁸ Cita la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 04928-2012-AA.

evidenciadas en la cantidad de procedimientos administrativos sancionadores a cargo de la DSHL en el año 2021 [...]”, pero, en ningún extremo de la decisión se señaló cuál era la carga ni cómo ello haría que sea imposible resolver el procedimiento en el plazo de 9 meses.

Alega que, señalar que se tiene “alta carga” no puede ser fundamento alguno para extender los plazos de un procedimiento sancionador de forma discrecional. Es un principio general del Derecho que nadie puede alegar su propia culpa en su beneficio. La DSHL no puede invocar su propia demora para extender sus plazos y tomar decisiones. En todo caso, la entidad debería probar que en el 2021 hubo un incremento excepcional en la carga de las actividades de supervisión, fiscalización y sanción; sin embargo, tampoco lo hizo.

Si bien es cierto que la emisión del Decreto Supremo N° 036-2020- EM generó que la DSHL realice diversas consultas al Ministerio de Energía y Minas y a la Gerencia de Asesoría de Osinergmin, también es cierto que el último informe, el GAJ-47-2021, fue recibido por la DSHL en mayo de 2021 y el plazo de 9 meses para emitir un pronunciamiento en el procedimiento vencía en agosto de 2020. Por lo tanto, a pesar de las diversas consultas y nuevos procedimientos aprobados para la adecuación a la nueva normativa, la DSHL contó con tiempo suficiente para adoptar una decisión en este caso; no obstante, tampoco lo hizo.

Además, la DSHL omitió dar respuesta a su argumento consistente en que la carga de actividades de la administración no puede ser trasladada al administrado y tampoco se pronunció sobre la razonabilidad de cada uno de los motivos que habrían ocasionado el incremento de la carga de actividades, incurriéndose una vez más en un supuesto de motivación aparente al no dar respuesta a sus alegaciones.

- e) TERMINALES señaló que, en sus descargos también explicó por qué se vulneró el principio de Presunción de Veracidad. Sin embargo, la DSHL no se pronunció al respecto en ningún extremo de la primera resolución; en ese sentido, nuevamente, incurrió en un supuesto de motivación aparente al no dar respuesta a sus argumentos

Respecto a lo alegado sobre la vulneración al Principio de Verdad Material, la DSHL se limitó a señalar que se cumplió con dicho principio porque se realizaron acciones de fiscalización en gabinete; sin embargo, la autoridad no respondió a su argumento.

La recurrente afirma que sostuvo que la entidad no realizó todas las actuaciones necesarias para encontrar la verdad de los hechos, en ningún momento ha negado que se realizó una fiscalización en gabinete. Así, la autoridad se pronunció señalando que sí realizó actuaciones de fiscalización, pero no se pronunció sobre si se llevaron a cabo todas las actuaciones para acreditar de forma suficiente los hechos infractores. Dicha situación evidencia que la resolución de sanción se desvió del debate procesal, incurriendo en un supuesto de motivación incongruente; por lo que solicita que se declare la nulidad del procedimiento¹⁹.

¹⁹ La recurrente cita la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0896-2009-PHC/TC (Anexo A).

Agrega que, en la resolución impugnada, tampoco se ha realizado un análisis detallado sobre estos argumentos, pues la DSHL se ha limitado a repetir lo que ha señalado en la resolución de sanción, declarando infundado parte de su recurso de reconsideración.

Siendo ello así, es claro que se ha vulnerado el debido procedimiento y su derecho a gozar de una decisión debidamente motivada, lo cual genera la nulidad de la resolución impugnada.

Sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

- f) TERMINALES agrega que, en su escrito de descargos sostuvo las razones por las que la resolución que dispuso la ampliación del plazo para resolver el procedimiento es nula por indebida motivación, por lo que debía declararse la caducidad del procedimiento. Sin embargo, la DSHL se limitó a señalar que las causales por las que habría una mayor carga en la entidad son objetivas y, con ello se habría cumplido con el deber de motivación.

Señala que, el artículo 259 del TUO de la Ley N° 27444 exige un estándar más riguroso para prorrogar el plazo de caducidad: “[L]a prórroga del plazo de caducidad no es un acto cualquiera que se puede motivar con fórmulas vacías o explicaciones cortas. Por el contrario, dicho acto no solo debe tener una buena justificación que lo respalde, sino que dicha justificación debe ser bien explicada al administrado, con los detalles que sean necesarios para comprender por qué el plazo amerita ser ampliado. Incumplir ello debería acarrear la nulidad del acto por vicio en la motivación”²⁰.

La recurrente indica que, es claro que el sustento para ampliar el plazo de caducidad debe tener un grado de motivación especial, basado en cuestiones objetivas y razonables. Atendiendo a ello, lo cierto es que no se cumplieron estas cuestiones:

- (i) La resolución de ampliación no cumplió con la motivación requerida, pues solo mencionó que la entidad tendría una gran cantidad de actividades debido a ciertos factores, pero no argumentó cómo estos generarían una mayor carga o tendrían una incidencia en el procedimiento.
- (ii) La resolución de ampliación no se basó en cuestiones objetivas, pues no se señaló cómo habría aumentado la carga de la entidad, ni siquiera en la resolución de sanción ni mucho menos que en el 2021 se haya presentado una carga excepcional. Además, no se explicó por qué el plazo hasta agosto de 2021 no fue suficiente para resolver el caso considerando los cambios normativos.
- (iii) La resolución de ampliación no respondió a criterios de razonabilidad, toda vez que la carga de la administración no posibilitaba la prórroga del plazo de caducidad.

Asimismo, en la resolución Impugnada la DSHL se limitó a repetir los argumentos de la resolución de sanción y señaló que no se han transgredido sus derechos:

²⁰ La recurrente cita al autor ALEJOS GUZMÁN, Oscar. “La caducidad del procedimiento sancionador en el Perú”. En: Revista Derecho & Sociedad, número 54, 2020, Lima, p. 421.

11. Adicionalmente, y en cuanto a lo señalado en el numeral 4.3 de la presente resolución, respecto a la indebida motivación de la resolución de ampliación y consiguiente caducidad del presente procedimiento, cabe señalar que en el numeral 16.7 de la resolución impugnada se reiteran las causas mencionadas en la resolución de ampliación, las cuales fueron: (i) el incremento de la carga de actividades de supervisión, fiscalización y sanción; y, (ii) la emisión del Decreto Supremo N° 036-2020-EM, publicado con fecha 3 de enero de 2021, que modificó disposiciones contenidas en normas reglamentarias del Subsector Hidrocarburos vinculadas al expediente materia de evaluación, tales como la fiscalización del cronograma de adecuación de ductos relativo a la Resolución Ministerial 453-2016-MEM/DM, que implicaban realizar el análisis respectivo.

Estas razones, de índole objetiva, motivaron la ampliación del plazo para resolver, y contrariamente a lo que señala la recurrente, ello no constituye una vulneración a los derechos de los administrados, sino que posibilita que esta Autoridad adopte decisiones más acordes con la realidad de cada caso y no de manera apresura, lo cual sí podría resultar en un perjuicio para el administrado.

Página 12 de la Resolución Impugnada.

Con todo ello, el Tribunal advertirá que la resolución de ampliación incurrió de forma manifiesta en un supuesto de indebida motivación, por lo que se debe declarar la caducidad del procedimiento, pues el procedimiento de primera instancia ha superado los 9 meses. La resolución de sanción fue notificada en noviembre de 2021, por lo que el procedimiento ha caducado.

Sobre la vulneración del Principio de Verdad Material

- g) La recurrente señala que, según lo indicado por la DSHL, se cumplió con el principio de Verdad Material porque se efectuó el análisis de los documentos que presentó. Agrega que, Osinergmin se encuentra obligado a verificar plenamente los hechos que sirven de sustento para emitir una decisión (en este caso de una sanción), conforme al citado principio establecido en el numeral 1.11 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

Indica que, la obtención de pruebas, certificación o averiguación de los hechos no corresponde exclusivamente a las partes, sino que principalmente debe ser efectuada de oficio. En otras palabras, la Administración es responsable de la reunión de elementos de juicio necesarios para decidir²¹. Al respecto, el autor argentino De Kemmerer refiere que este principio *“consiste, básicamente, en que todo acto de la Administración encuentre sustento fáctico suficiente, es decir, que los hechos invocados sean ciertos, estén suficientemente probados o acreditados, y apreciados, que no haya error de hecho; que no se haga falsa invocación de hechos, o que estos no se ignoren, etc.”*²²

De ahí que, la finalidad de este principio es asegurar el conocimiento por parte de los funcionarios de los hechos y, en último término, de la verdad, para cuyo efecto deberá desplegar y disponer todas las investigaciones que resulten necesarias, hayan sido o no propuestas por el/los administrado/s. El principio de Verdad Material es importante en los

²¹ La recurrente cita al autor GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo, página IX-41 Este el principio de la instrucción.

²² DE KEMMETER, Alejandro Pablo: La importancia de la prueba en el procedimiento administrativo. AAVV, Procedimiento Administrativo, Jornadas Organizadas por la Universidad Austral Facultad de Derecho, Ed. Ciencias de la Administración, División de Estudios Administrativos, p. 409.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

procedimientos administrativos sancionadores que se rigen bajo la presunción de licitud, según la cual las entidades deben “presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.”

Por ello el artículo 255 del TUO de la Ley N° 27444 obliga a las entidades a realizar: “de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.” Sin embargo, la DSHL insiste que ha sido suficiente realizar acciones de fiscalización en gabinete (requerimiento de información y revisión de documentación), pero no considera necesario realizar una investigación que le permita conocer de mejor manera lo ocurrido, aun cuando tiene la facultad para hacerlo.

El único argumento expuesto por la DSHL para señalar que habría cumplido con el Principio de Verdad Material es que “luego de evaluar toda la documentación aportada por la recurrente en respuesta a los citados oficios, se verificó la responsabilidad de esta en la comisión (...); sin embargo, el cuestionamiento no se encuentra dirigido a si la autoridad revisó o no la documentación parte del procedimiento, sino que no ha realizado las fiscalizaciones de campo que se le requirió con la finalidad de que verifique su posición.

Siendo ello así, no es suficiente con que la administración revise la información que recibe, sino debe contrastarla con todos los medios probatorios que pueda obtener. En su caso, la entidad pudo acudir a sus terminales para verificar los hechos, pero no lo hizo; por tanto, es evidente que se ha vulnerado el Principio de Verdad Material y, en consecuencia, debe declararse la nulidad del procedimiento.

Sobre la vulneración del Principio de Presunción de Licitud, Veracidad e Imparcialidad

- h) La recurrente señala que, la DSHL ha afirmado que no habría vulnerado el Principio de Presunción de Licitud respecto a las imputaciones vinculadas al artículo 1 del Anexo 2 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM, toda vez que realizó las acciones de fiscalización para verificar el cumplimiento de la ejecución del programa a través de la revisión de documentación en gabinete. Al respecto, la DSHL verificó si presentó o no la documentación que acreditaba los avances de la implementación del Sistema de Integridad de Ductos; sin embargo, el presunto incumplimiento imputado no se trata de la presentación de esta información, pues la imputación estaba referida a si cumplió con su obligación de contar con un Sistema de Integridad de Ductos en cada una de las infraestructuras portuarias que administra.

Indica que lo expuesto anteriormente no ha sido demostrado por la autoridad a lo largo del procedimiento, pues la DSHL ha invertido la carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador. Agrega que, no se ha demostrado que, efectivamente no cuenta con un Sistema de Integridad de Ductos. Indica que es deber de la administración demostrar que habría incurrido en la conducta imputada y no al contrario; no obstante, hasta el momento, la DSHL no ha sido capaz de demostrar el presunto incumplimiento.

Sin perjuicio de ello, alega que sí ha presentado información que acredita el cumplimiento de sus obligaciones, pues inicialmente acreditó el cumplimiento del 90% de la implementación del Sistema de Integridad de Ductos, teniendo en consideración los

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

escritos TP-HSSE- N° 153/2016 y TP-GGR-N° 094/2017. Sin embargo, en su escrito del 5 de noviembre de 2021, declaró que *“39. [...] posteriormente, cumplimos con la (iii) Revisión y actualización de documentos del Sistema de Integridad de Ductos, que al 2019 se encontraba al 85% (y que corresponde al 10% pendiente de entrega en nuestra carta 027/2019)”*.

No obstante, la DSHL insiste en que esa información no era veraz sin señalar el motivo de dicha afirmación. Así, no solo se negó a realizar inspecciones de campo que le permitan comprobar por su propia cuenta los hechos, sino que tampoco ha valorado correctamente la información que ha aportado al procedimiento. Todo esto constituye una clara y manifiesta vulneración al Principio de Presunción de Inocencia, por lo que solicita se declare la nulidad del procedimiento.

- i) TERMINALES sostiene que, para el Terminal Callao, en la resolución de sanción se ha señalado que no habría vulnerado el Principio de Presunción de Licitud, toda vez que ha realizado las acciones de supervisión para verificar el cumplimiento del artículo 41 del Anexo 1 del Reglamento de Hidrocarburos a través de la revisión de documentación en gabinete. En la resolución impugnada, solo se ha limitado a señalar que ha revisado la información en gabinete, y por ende no se habría transgredido el principio en cuestión. La DSHL invierte nuevamente la carga de la prueba y pretende obligarla a que demuestre su inocencia.

Todo esto, pese a que declaró que: (i) Terminal Callao: los ductos de recepción y descarga del Terminal del Callao no cruzan quebradas, ríos, lagos o líneas férreas, y solo los ductos del muelle 4 cruzan carreteras en la vía pública aledaña al Terminal, específicamente en el cruce de la Av. Contralmirante Mora, la cual atraviesa un túnel diseñado específicamente para tal fin. En ese sentido, sin prueba en contrario, la DSHL debió presumir que sus declaraciones son veraces. Respecto al Terminal Callao, se indicó que no se acreditó el cumplimiento de ningún extremo del artículo 41, pues el material probatorio adjuntado en su escrito del 5 de noviembre de 2021 no se podía visualizar.

Por lo tanto, se ha vulnerado de forma manifiesta el principio de Presunción de Veracidad, al considerar falsas sus declaraciones, incluso, cuando adjuntó pruebas sobre el cumplimiento de la obligación. Sin perjuicio de ello, presenta nuevamente esta información como Anexo A de su recurso de apelación. En consecuencia, alega que debe declararse la nulidad de la resolución impugnada.

Sobre la infracción al artículo 1 del Anexo 2 del Decreto Supremo N° 081-2007-EM

- j) La recurrente alega que, el procedimiento inició con la notificación del Oficio N° 399-2020-OSDSHL y el Informe de Instrucción N° 657-2020-OS-DSHL, a través de los que se imputó distintos incumplimientos al Reglamento de Hidrocarburos. Es claro que la imputación recae sobre la presunta conducta de no contar con un Sistema de Integridad de Ductos, la cual dista de la obligación de implementar un Sistema de Integridad de Ductos, pues se trata de deberes distintos y bajo ningún escenario cabe asimilarlos como una sola obligación. Esta interpretación no solo es suya, sino que incluso esto fue compartida y precisada por la autoridad en la imputación de cargos.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Agrega que, el sustento para imputar esta conducta fue que no acreditó a través de un cronograma el avance del Sistema de Integridad de Ductos. Siendo ello así, su defensa fue que la DSHL imputó haber incumplido con el extremo del artículo 1 del Anexo 2 referido a contar el Sistema de Integridad de Ductos, por lo que, mediante el escrito de descargos del 9 de diciembre de 2020, señaló que sí contaba con el Sistema de Integridad de Ductos de todas las terminales y adjuntó las Cartas Nos. TP-HSSE-153-2016 y TP-HSSE152-2016 que se encontraban en posesión de Osinergmin. Sin embargo, mediante el Informe Final de Instrucción, la DSHL señaló que no acreditó el cumplimiento de la obligación porque, además, de contar con el Sistema de Integridad de Ductos, este debía encontrarse implementado, es decir, equipara “contar” con “desarrollar”.

Asimismo, mediate la resolución impugnada, la DSHL señala ligeramente que “se deduce de manera comprensible” que el incumplimiento en cuestión no solo hacía referencia al desarrollo del sistema, sino también a su implementación, es decir, la DSHL también entiende que constituyen dos obligaciones distintas: por un lado, la de contar y, por otro, la de implementar; por tanto, no puede solo “deducirse” la imputación de una conducta, sino que la formulación de este debe ser clara, precisa e inmutable.

El derecho de defensa, reconocido por el inciso 14 del artículo 139 de la Constitución asegura que en todo procedimiento sancionador los imputados puedan contar con las más amplias garantías para contradecir las acusaciones planteadas en su contra. Para ello, deben tener la posibilidad de desarrollar su defensa utilizando tanto argumentos de fondo como de naturaleza procesa, lo cual también es reconocido por el derecho al debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.

Este derecho de los administrados impone una obligación a la autoridad: el deber de indicar expresamente y de manera correcta todos los aspectos vinculados a las imputaciones que efectúe. Para que un individuo pueda ejercer una adecuada defensa, es necesario que conozca de manera clara y oportuna qué infracción (o infracciones) se le imputa, cuáles son los hechos que han sido considerados por la autoridad y cuáles son las pruebas de cargo que sustentan la imputación. Solo se garantizará un adecuado respeto al debido procedimiento en la medida que la administración haya imputado de forma correcta y los imputados conozcan claramente sobre qué deben defenderse.

Sin embargo, en su caso, no se ha señalado de manera clara y expresa la imputación en su contra y esta fue modificada posteriormente, con lo cual se ha incumplido el criterio de inmutabilidad²³, lo cual ha repercutido gravemente en su derecho de defensa. Indica que, desde el inicio del procedimiento ejerció su derecho de defensa en atención a la imputación inicial de la DSHL; sin embargo, ilegalmente, esta fue modificada, afectando su defensa. Indica que, no es admisible que en el curso del procedimiento se introduzcan modificaciones a las infracciones que han sido imputadas; por lo que corresponde que la resolución impugnada sea declarada nula.

- k) En el supuesto negado que la DSHL considere que el procedimiento no ha incurrido en vicios de nulidad, lo cierto es que cumplió con desarrollar e implementar el Sistema de

²³ La recurrente cita MINISTERIO DE JUSTICIA. “Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador”. Segunda edición. Junio 2017. pp. 38-39.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Integridad de Ductos de todos los terminales; por lo que no está de acuerdo con la resolución impugnada cuando indica que no ha cumplido con la actividad de “revisión y actualización de documentos del Sistema de Integridad de Ductos”.

Al respecto, por un lado, el Principio de Presunción de Licitud señala que las entidades deben “presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”; y, por su parte, el Principio de Presunción de Veracidad obliga que las entidades presuman que las declaraciones de los administrados son verdaderas, salvo exista evidencia convincente de la existencia de fraude. La DSHL debía romper dos presunciones iuris tantum impuestas por el ordenamiento jurídico a su favor como parte del debido procedimiento administrativo; sin embargo, sencillamente, la DSHL se limitó a señalar que “[...] TP informó que tenía solo un avance de 90% de cumplimiento respecto al Anexo 2 del Reglamento, según indicó debido a que se encontraba en proceso de revisión y actualización de estándares de trabajo, procedimiento, manuales, etc. No obstante, no presentó la documentación que acredite tal avance [...]”

Es decir, se busca sancionarla con una multa de casi un millón y medio de soles porque no ha probado el cumplimiento, es decir, se declaró su culpabilidad hasta que probara su inocencia.

Señala que, como lo expuso a lo largo del procedimiento, en sus últimos reportes de avances trimestrales, al 2019 había cumplido con implementar el 90% del Sistema de Integridad de Ductos en todos los terminales. Realizó dichas declaraciones mediante la Carta TP-MNTO-027/2019, correspondiente al último reporte de avance para el periodo junio - setiembre de 2019²⁴.

Al respecto, indica que el desarrollo e implementación del Sistema de Integridad de Ductos debía realizarse de forma progresiva, según el cronograma aprobado en el Oficio N° 1095-2017-OS-DSHL; en ese sentido, acreditará el cumplimiento de las obligaciones adjuntando los cargos y la documentación presentada mediante estos que demuestran que ya acreditó a Osinergmin de forma progresiva el cumplimiento con la implementación al 100% del Sistema de Integridad de Ductos.

Precisa que, mediante los siguientes documentos acreditó que ya se implementó el (i) Revelamiento y revisión, y la (ii) Revisión e Implementación de actividades de Inspección y/o mitigación:

- TP-HSSE-N 153/2016 del 1 de setiembre de 2016.
- TP-HSEE-N 152/2016 del 1 de setiembre de 2016.
- TP-GGR-N 094/2017 del 15 de mayo de 2017.
- TP-GGR-N 095/2017 del 16 de mayo de 2017.
- TP-MNTO-N 025/2018 de 5 de julio de 2018.
- TP-MNTO-N 026/2018 del 5 de julio de 2018.

²⁴ La recurrente declaró que el avance global era del 90%, teniendo en consideración los siguientes avances parciales:

- Revelamiento y revisión: 100%
- Revisión e Implementación de actividades de Inspección y/o mitigación: 100%
- Revisión y actualización de documentos del Sistema de Integridad de Ductos: 85%

- TP MNT0-N 027/2018 del 5 de julio de 2018.
- TP-MNT0-N 025/2019 del 17 d octubre de 2019.

Agrega que, corresponde al Tribunal revisar la información remitida durante los últimos cuatro años, para verificar que el 90% de avance señalado en sus Cartas TP-MNT0-016/2019 y TP-MNT0-027/2019 sí fue reportado oportunamente. De la revisión de estos documentos, así como del resto de reportes que remitió se podrá verificar que cumplió con el (i) revelamiento y revisión, y (ii) la revisión e implementación de actividades de inspección y/o mitigación al 100%.

Posteriormente, cumplió con la (iii) revisión y actualización de documentos del Sistema de Integridad de Ductos, que al 2019 se encontraba al 85% (y que corresponde al 10% pendiente de entrega en nuestras cartas). La información relacionada a este 10% fue ingresada antes del inicio del procedimiento sancionador con el Expediente N° 201800198881. Con lo señalado, alega que ha cumplido con acreditar que implementó al 100% el Sistema de Integridad de Ductos en todos los terminales que son materia del procedimiento.

Manifiesta que, si bien es correcto que cumplió con la última porción algunas semanas después del plazo establecido en el cronograma, lo cierto es que lo hizo antes del inicio del procedimiento sancionador, por lo que debe considerarse que subsanó oportunamente cualquier infracción pasible de imputación, según lo establecido en el literal f) del artículo 257.1 del TUO de la Ley N° 27444. En tal sentido, solicita se declare que cumplió y, en su defecto, que subsanó antes del inicio del procedimiento sancionador las infracciones referidas de forma voluntaria y, por tanto, se aplique el correspondiente eximente de responsabilidad.

Respecto a la infracción al artículo 41 del Anexo 1 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM (ÍTEM 2 del Terminal del Callao)

- l) TERMINALES alega que, el ítem 2 de la imputación referida al Terminal del Callao está relacionado con un presunto incumplimiento del artículo 41 del Anexo 1 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM.

Con la finalidad de acreditar el cumplimiento de esta obligación, hace referencia al Anexo J del escrito del 5 de noviembre de 2021, mediante el cual demuestra que las indicaciones dispuestas por el artículo 41 son cumplidas por el Terminal del Callao. De la revisión de estos documentos, respecto a los ductos de recepción y descarga del Terminal Callao, solo los ductos del Muelle 4 cruzan la vía pública aledaña al Terminal (específicamente en el cruce de la Av. Contralmirante Mora) a través de un túnel que fue diseñado para tal fin. Las fotografías incluidas en dicho anexo muestran la correcta implementación.

De lo anterior, la DSHL deberá concluir que (i) la gran mayoría ductos del Terminal del Callao no cruzan quebradas, ríos, lagos o línea férreas y que (ii) que existe solo un cruce de tuberías por la vía pública de la Av. Contralmirante Mora a través de un túnel que fue diseñado específicamente para su protección. Por lo tanto, ha quedado evidenciado que el Terminal Callao cumple con las medidas dispuestas en el artículo 41 del Anexo 1 del Reglamento; por lo tanto, debe archivar este extremo de la imputación.

Sobre la vulneración al Principio de Razonabilidad

m) TERMINALES señala que, la resolución impugnada vulnera el Principio de Razonabilidad al haberse impuesto una sanción inadecuada y desproporcionada. Dicho principio exige que las decisiones de la autoridad administrativa que impongan sanciones se adapten dentro de los límites de la facultad atribuida, y que mantengan la debida proporción entre los medios y los fines públicos que deba tutelar a fin de que respondan estrictamente a lo necesario²⁵.

En atención al párrafo precitado, es evidente que el test de razonabilidad funciona como una suerte de filtro por el cual deben pasar las decisiones de la administración a fin de garantizar la razonabilidad de estas. Por lo tanto, la DSHL (i) debía explorar opciones menos gravosas que cumplan con la misma finalidad y/o (ii) graduar la sanción cuantificando proporcionalmente el importe²⁶.

En efecto, bajo el actual enfoque, la administración debe guiar sus actuaciones a la luz del esquema “*Pyramid Enforcement*”, el cual propone una estrategia conocida como “la zanahoria y el garrote” (“*carrot and stick*” en inglés), es decir, la autoridad debe preferir aquellas medidas que sean menos intrusivas (“*education and advice*”, “*warning letters*”) a la esfera jurídica de los administrados, haciendo solo uso de las medidas más drásticas (“*deterrence*”) solo cuando no hayan funcionado las opciones anteriores²⁷.

TERMINALES agrega que, este nuevo enfoque basado en el paradigma de la regulación responsiva tiene como cometido transformar el esquema punitivo que caracterizaba a las Administraciones Públicas, el cual la llevaba a impulsar un afán represivo. Con la llegada del Decreto Legislativo N° 1272, la orientación e incentivo que dictan el accionar de las autoridades deben partir desde una óptica diferente y menos invasiva. La técnica de regulación responsiva consiste, principalmente, en que el regulador escale gradualmente una “pirámide de cumplimiento” al momento de buscar el cumplimiento de la ley, comenzando desde la base con acciones de persuasión, hasta llegar a la cumbre con medidas más punitivas o sancionadoras, según el tipo de respuesta y compromiso que pueda obtener el negocio regulado.

²⁵ TERMINALES, a fin de sustentar sus afirmaciones, cita al Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente No. 0057-2008-PA/TC, señalado lo siguiente: “[...] el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación [...]”.

²⁶ La recurrente refiere que, en el reciente Pleno Jurisdiccional emitido por el Tribunal Constitucional, en la sentencia del 12 de mayo de 2020, recaída en los expedientes acumulados 0003-2015-PI/TC y 0012- 2015-PI/TC, se estableció que la regulación administrativa es responsiva antes que punitiva, tal como se explica a continuación: “8. En efecto, no se trata de postular que el Estado, a través de sus organismos competentes tenga que necesariamente castigar como consecuencia inmediata de un comportamiento indebido o contrario a la ley, sino que se otorgue la posibilidad de adoptar medidas correctivas a fin de que estas puedan ser cumplidas antes de utilizar el máximo poder que se ostenta y que no es otro que el sancionador. 9. Si las medidas correctivas fuesen eventualmente desacatadas o si las razones por las que aquellas se impusieron fuesen ignoradas por aquellos sobre quienes se aplican, es totalmente legítimo que se proceda a una sanción, pero ello no significa que el Estado tenga que promover como exclusiva y excluyente bandera el castigo inmediato. 10. No debe ignorarse que toda política pública, más allá de los intereses o bienes que resguarde, debe cumplir una finalidad de suyo pedagógica. Ello no se logra colocando sanciones como única posibilidad, sino fomentando comportamientos adecuados y estableciendo fórmulas intermedias que sólo de ser desacatadas, es que puedan legitimar una actuación radical y definitiva.”

²⁷ La recurrente cita al autor AYRES, Ian y BRAITHWAITE, J. Responsive regulation: transcending the regulation debate. Oxford: Clarendon Press. 1992, pp. 101-102.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

En ese sentido, las medidas a aplicarse en cada caso responderán a las particularidades del incumplimiento y del regulado infractor, siendo que como consecuencia de ello se podrán aplicar gradualmente diferentes medidas que van desde las más punitivas, dependiendo de cada caso a fin de conseguir que adecue su conducta y cumpla con sus obligaciones legales, contractuales y técnicas. Ello, para no caer en un exceso de punición para el resguardo de los bienes jurídicos tutelados por nuestro ordenamiento o lo que en doctrina es conocido como *over-deterrence* (exceso de punición)²⁸.

La recurrente sostiene que, la actividad de la administración debe procurar la corrección de cualquier situación de incumplimiento de manera pacífica, pedagógica, permitiendo que se obtenga un resultado favorable sin necesariamente recurrir a la sanción. Solo en caso ello no sea posible a través de métodos pacíficos y correctivos, corresponde imponer una sanción. Pese a lo expuesto, la DSHL ha sostenido que, es verdad que esta política ha sido reconocida en nuestro país; sin embargo, en cumplimiento del Principio de Legalidad, le corresponde a Osinergmin la obligación de sancionar cuando se determina responsabilidad administrativa.

Dicha conclusión parte de una interpretación errada de la normativa, pues en ningún extremo el ordenamiento jurídico le impone al Osinergmin la obligación de sancionar a los administrados, sino que le atribuye la potestad de sancionarlos, de ser necesario. Aunque las normas pertinentes la obligasen a sancionar, ello tendría que ser interpretado a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entendiéndose así que Osinergmin está obligado a sancionar cuando sea adecuado, necesario y proporcional. Además, la función de la multa es evitar que los administrados vulneren el ordenamiento jurídico; en ese sentido, la imposición de multas se justifica únicamente cuando sean efectivas para cumplir con esa función disuasoria (idóneas) y no existan medidas menos gravosas para ello (necesarias).

Siendo ello así, y teniendo en consideración que el Tribunal Constitucional ha elegido este último modelo, la DSHL debe preguntarse: ¿cuáles son las motivaciones de su empresa? Esta respuesta es sencilla: cumplir con la normativa. A lo largo de los años ha demostrado que su intención ha sido cumplir con la implementación de la regulación prevista en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM. Así, es claro que la consecuencia jurídica suficiente (necesaria) y que responde a sus motivaciones (idónea) es una que responda al modelo de cumplimiento.

De acuerdo con lo expuesto, TERMINALES concluye que corresponde modificar la multa a una amonestación, toda vez que el análisis efectuado la DSHL para graduar el monto de la sanción ha desconocido varios factores que inciden en la cuantificación del importe, motivo por el cual la multa no es proporcional. Agrega que, no se encuentra de acuerdo con la graduación de la sanción realizada por la DSHL, la que considera que el cálculo de la multa debe realizarse sobre la base de la metodología aplicable, aprobada por la Resolución N° 352 y en la Resolución N° 040-2017-OS/CD.

²⁸ La recurrente cita a los siguientes autores:

- OLIVARES, Maritza y ARELLANO, María. Redefiniendo el rol del regulador: Responsive Regulation. Posibilidades y conveniencia en el marco de la regulación de telecomunicaciones en el Perú. Un estudio a partir del impacto de la telefonía móvil luego del terremoto de agosto de 2017. Tesis de Maestría con mención en Derecho de la Empresa. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Posgrado. 2017, p. 106.
- BECKER, Gary. Punishment and crime: an Economic approach. Chicago: Journal of Political Economy. 1968, pp. 14 y ss.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

TERMINALES agrega que, son plenamente aplicables todos los criterios previstos en el TUO de la Ley N° 27444, que es una norma de carácter común que contiene las mínimas garantías para los administrados, de conformidad a lo señalado en el Artículo II del Título Preliminar del citado TUO, que dispone que las condiciones establecidas en la norma son obligatorias; en especial, cuando se trate de condiciones menos favorables para los administrados. También debido a que prescribe que el TUO contiene normas comunes que regulan todos los procedimientos administrativos incluyendo los especiales. Ello, en concordancia con el artículo 247 del TUO de la Ley N° 27444, que dispone que los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables que las previstas en el capítulo referido al régimen sancionador.

La recurrente detalla por qué no se han considerado correctamente los siguientes aspectos respecto a todas las infracciones:

- Costo evitado (o beneficio ilícito)

La DSHL sostiene que TERMINALES no ha presentado medios probatorios sobre los costos empleados que puedan ser utilizados para determinar el cálculo de la multa. Al respecto, adjuntó como Anexo J de su recurso de reconsideración las propuestas económicas sobre la adecuación del Programa de Gerenciamiento de Integridad de Ductos y las órdenes de compra para la elaboración de los Manuales de Integridad de Ductos. Ello, con la finalidad de acreditar costos incurridos (no evitados). Como se aprecia en el Anexo J, incurrió en gastos para la elaboración de los Manuales de Integridad de Ductos de los Terminales del Norte (necesarios para la implementación del Sistema de Integridad de Ductos), los cuales ascendieron a un total de USD 25 500.00 (sin incluir IGV).

Por tanto, el monto total de USD 25 500.00 representa el costo total de cumplir con la obligación; en ese sentido, no se evitaron costos con la elaboración del Sistema de Integridad de Ductos en tanto remitió el Manual del Sistema de Integridad de Ductos de Terminales del Norte y del Terminal del Callao; en consecuencia, no puede considerarse que hubo un costo evitado. De esta forma, no existe fundamento para imponer una sanción en este caso.

Sin embargo, la DSHL ha desvirtuado esta información en la resolución impugnada, debido a que serían documentos de 2015. Si bien son documentos de dicho año, estas propuestas y órdenes de pago acreditan que invirtió en el cumplimiento de sus obligaciones, las cuales serían ejecutadas en un determinado plazo. De esta forma, no existe fundamento para desvirtuarlas en la graduación de la sanción.

Respecto a las imputaciones referidas al artículo 1 del Anexo 2 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM, la DSHL ha considerado que las multas debían reducirse en 50% (de 56.2292 a 28.1146 UIT); no obstante, se debe tener en cuenta que la DSHL concluyó que se habría acreditado el desarrollo e implementación del Sistema de Integridad de Ductos respecto a todos los terminales al 90%.

En ese sentido, no tiene asidero fáctico, jurídico ni económico que la DSHL reduzca solo a la mitad los “montos del presupuesto”. Señala que a lo mucho podría concluirse que

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

existió un costo evitado del 10%. Si este se calculara teniendo en cuenta los criterios utilizados por la DSHL, se obtendría una multa máxima de 5.6 UIT, aproximadamente, por cada infracción. Siguiendo esta línea lógica, las multas previstas respecto a las obligaciones contempladas en el artículo 41 del Anexo 2 del Reglamento citado, deben reducirse proporcionalmente considerando el porcentaje de su cumplimiento; y, en consecuencia, los gastos incurridos.

Además, se debe añadir que la DSHL en la resolución de sanción desarrolla el costo evitado a partir de horas de trabajo sin sustento. Ahora, en la resolución impugnada, la DSHL sí señaló cuántas horas habría requerido cada profesional; sin embargo, en ningún extremo justifica por qué requerirían esa cantidad de horas. De hecho, la actividad del Sistema de Integridad de Ductos que faltaría, a criterio de Osinergmin, es la más sencilla de todas (revisión de documentos) y no tendría por qué involucrar tal cantidad de personal y de horas-hombre: la actividad es “revisión y actualización de la documentación del Sistema de Integridad de Ductos”, pero en la resolución impugnada, la DSHL se ha limitado a precisar que al momento de calcular los días y horas se ha tomado en cuenta las actividades que acreditó haber realizado.

Entonces, respecto al cálculo del costo evitado, se ha incurrido también en un supuesto de indebida motivación, pues no existe un fundamento adecuado que gradúe correctamente la sanción en este caso, por lo que se ha vulnerado su derecho de defensa al no poder refutar cuántas horas por especialista se necesitarían y, con ello, cuál sería el costo evitado.

En conclusión, respecto del costo evitado por el presunto incumplimiento del artículo 1 del Anexo 2: (i) respecto al total de los Terminales Norte y Callao (M4 y M7) debe considerarse que el costo evitado sería USD 25 500, los cuales ya fueron asumidos y no corresponde la imposición de una sanción; (ii) en caso se considere graduar una sanción y siguiendo la lógica de Osinergmin y en proporción al porcentaje cumplido de la obligación (90%), la sanción por cada terminal debe ser de 6 UIT (aproximadamente) y no de 28.1146 UIT por cada terminal; y, (iii) Osinergmin no ha explicado por qué la actividad más sencilla, equivalente al 10% de la actividad y debe ser sancionada con hasta 50% del costo de la actividad, además, no fundamenta la cantidad de horas hombre determinadas.

Lo expuesto anteriormente, no ha sido ni corregido ni absuelto por la DSHL en la resolución impugnada, toda vez que se ha limitado a desvirtuar sus argumentos repitiendo los señalados originalmente en la resolución de sanción.

- Circunstancias de la comisión de la infracción

La DSHL ha señalado que la Resolución N° 040-2017-OS/CD solo considera como circunstancias los atenuantes de reconocimiento de responsabilidad; sin embargo, el TUO de la Ley N° 27444 no prescribe límites para las circunstancias que se deben tener en cuenta. En ese sentido, siendo esta una garantía mínima prevista en una norma de carácter común debe entenderse que todas las circunstancias relativas a la comisión de la infracción son relevantes a efectos del cálculo de la sanción.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Por lo tanto, la DSHL debió tener en cuenta que pudo haberle advertido que no presentó los cronogramas de adecuación, tal como lo hizo en el 2016; no obstante, ante el silencio de Osinergmin, en base a las expectativas legítimas formadas, TERMINALES no pudo adoptar las medidas adecuadas. Además, se debe considerar que fue la propia entidad la que rechazó la primera versión de su cronograma, exigiéndole que realice las implementaciones en un plazo más corto.

TERMINALES sabía el plazo que podrían llegar a tomar las implementaciones y, en función a ello, realizó un cronograma con fecha fin en el 2020; sin embargo, fue Osinergmin quien consideró que podía lograrlo en el 2019.

- Existencia o no de intencionalidad en la conducta de TERMINALES

La DSHL señala que este factor no se encuentra previsto en la Resolución N° 040-2017-OS/CD; sin embargo, este criterio es plenamente aplicable al encontrarse previsto en el TUO de la Ley N° 27444. Así, se debe considerar que durante el procedimiento no se determinó la intencionalidad de TERMINALES; por lo que debió reducirse la multa de forma proporcional. Si bien, en este caso, la responsabilidad es objetiva, ello impide que la intencionalidad se considere como un criterio para determinar la cuantificación de la sanción, tal como lo dispone el citado TUO. Al respecto, nótese que el TUO de la Ley N° 27444, prevé el Principio de Culpabilidad en un inciso diferente al del Principio de Razonabilidad, que contempla como criterio la intencionalidad. Así, debe entenderse que la intención del legislador es que se considere la intencionalidad de la conducta independientemente del tipo de responsabilidad.

- La habilitación legal para actualizar la multa por inflación

La DSHL ha actualizado las multas utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) sin citar habilitación legal que la autorice para hacerlo. Se refiere de forma abstracta a que la Resolución N° 040-2017-OS/CD establece los criterios para graduar la sanción y que la multa se calcula teniendo en consideración la Resolución de Gerencia General N° 352; sin embargo, no cita en qué parte de dichas normas se encuentra tal habilitación.

Agrega que, la resolución impugnada tampoco cita una base legal para actualizar la multa por inflación. Además, para incorporar un componente a la multa, la autoridad debe estar legalmente habilitada para hacerlo, por ejemplo, es el Código Tributario el que autoriza a la SUNAT a incorporar la inflación en la Orden de Pago Presuntiva. Contrariamente al caso mencionado, no existe mecanismo legal alguno que faculte a Osinergmin a utilizar el factor de inflación como un componente adicional en el cálculo de la multa. Por tanto, pese a que el IPC sea un indicador económico que mide la variación promedio que experimentan los precios, la actualización de la multa base es ilegal.

Por tanto, considerando que el análisis efectuado por la DSHL para graduar el monto de la sanción ha desconocido varios factores que inciden en la cuantificación del importe, solicita al Tribunal de Osinergmin a graduar correctamente la multa.

Sobre la solicitud de uso de la palabra

- n) TERMINALES solicita se le otorgue el uso de la palabra para la realización de la audiencia de Informe Oral.
3. A través del Memorándum N° GSE-DSHL-170-2024 recibido el 14 de febrero de 2024, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos, en adelante DSHL, remitió los actuados a la Sala 2 del TASTEM mediante el Sistema de Gestión de Documentos Digitales - SIGED.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

4. Con relación a lo señalado en los literales d) y f) del numeral 2 de la presente resolución, cabe indicar que, el 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial “*El Peruano*” el Decreto Legislativo N° 1272, que introdujo diversas modificaciones e incorporó nuevas disposiciones a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Así, el citado Decreto Legislativo incorporó el artículo 237-A²⁹, precisándose que 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 y que este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, justificándose mediante resolución la ampliación de dicho plazo, previo a su vencimiento.

En adición a ello, se dispuso que, 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, se precisa que la caducidad es declarada de oficio por el órgano competente y que el administrado también se encuentra facultado para solicitarla. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Transitoria³⁰ del mencionado decreto legislativo estableció que las entidades debían adecuar sus procedimientos especiales a lo previsto en esta norma.

En este sentido, mediante la Resolución N° 040-2017-OS/CD, se aprobó el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de Osinergmin, en adelante RSFS, vigente al momento en que se inició el procedimiento

²⁹ 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 contados 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.”

³⁰ “DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera. - Las entidades tendrán un plazo de sesenta (60) días, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para adecuar sus procedimientos especiales según lo previsto en el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444.”

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

administrativo sancionador, estableciéndose en el numeral 28.2³¹ del artículo 28 que 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.

Así también, en el numeral 31.4 del artículo 31 del RSFS se ha establecido 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. Asimismo, el numeral 31.5 del artículo 31 dispone que la caducidad es declarada de oficio por el órgano sancionador o el órgano revisor. El Agente Supervisado también se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento ante el órgano sancionador o ante el órgano revisor, en caso no haya sido declarada de oficio³².

Con relación a la caducidad administrativa, en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 se precisó que la incorporación de la figura de la caducidad administrativa tuvo por fin³³:

“(…) preservar condiciones básicas de seguridad jurídica, se establecen ciertas pautas a seguir que buscan cerrar una situación para que esta no quede indefinidamente sin una solución definitiva”. (Subrayado agregado)

Asimismo, en la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1452 (que modificó, entre otros, el artículo 237-A referido a la caducidad, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272) se estableció que³⁴:

“(…) esta finalidad es acorde con lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 3509-2009-PHC/TC, en el que ha reconocido que:

³¹ RSFS

“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.

(…)”

³² “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.

31.5 La caducidad es declarada de oficio por el órgano sancionador o el órgano revisor. El Agente Supervisado también se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento ante el órgano sancionador o ante el órgano revisor, en caso no haya sido declarada de oficio.”

³³ Disponible en el siguiente enlace web: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf>, página 57.

³⁴ Disponible en el siguiente enlace web: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2018/Setiembre/16/EXP-DL-1452.pdf>, página 17.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

“(…) la violación del derecho al plazo razonable, que como ya se ha dejado dicho es un derecho público subjetivo de los ciudadanos, limitador del poder estatal, provoca el nacimiento de una prohibición para el Estado de continuar con la persecución penal fundada en la pérdida de la legitimidad punitiva derivada del quebrantamiento de un derecho individual de naturaleza fundamental. Sostener lo contrario supondría, además, la violación del principio de Estado Constitucional de Derecho, en virtud del cual los órganos del Estado sólo pueden actuar en la consecución de sus fines dentro de los límites y autorizaciones legales y con el respeto absoluto de los derechos básicos de las personas”. (Subrayado agregado)

Por otra parte, los autores García de Enterría y Ramón Fernández, citados por el autor Tardío Pato³⁵, subrayan que tal régimen de caducidad se justifica:

“(…) en la necesidad de liberar a los ciudadanos de la pendencia indefinida e ilimitada de un riesgo de gravamen, de sanción o de pérdida o limitación de derechos anunciada por la Administración, al haber iniciado un procedimiento al efecto”.

Asimismo, los autores Gómez Tomillo y Sanz Rubiales, citados por el autor Juan Carlos Morón Urbina³⁶, señalan que:

“(…) en cuanto a la finalidad de la caducidad, en líneas generales corresponde señalar que, en tanto dicha figura está asociada a la inactividad y al transcurso de un plazo, sus fundamentos son la seguridad jurídica y el derecho al plazo razonable. Ello es así, en tanto el fin de un procedimiento y la imposibilidad de ejercitar una potestad administrativa luego del cumplimiento de un plazo presuponen un desinterés por parte del sujeto llamado a actuar de determinada manera.” (Subrayado agregado)

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, tanto el legislador, como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la doctrina especializada, coinciden en señalar que la institución de la caducidad tiene por finalidad garantizar la seguridad jurídica y el derecho al plazo razonable. Por ello, su incorporación dentro de la Ley del Procedimiento Administrativo General, a través del Decreto Legislativo N° 1272, guarda estrecha relación con el derecho al plazo razonable que forma parte del conjunto de derechos y garantías reconocidos por el Principio del Debido Procedimiento, contenido en el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444³⁷.

³⁵ Tardío Pato, José Antonio. *Consideraciones sobre la caducidad del procedimiento administrativo*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 298-299, mayo-diciembre, 2005, pp. 11-53. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España.

³⁶ Morón Urbina, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, 14ª Edición, Tomo II, Pág. 538.

³⁷ TUO de la Ley N° 27444

Título Preliminar

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(…)”

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Asimismo, con relación al plazo razonable, es necesario señalar que, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 86 del TUO de la Ley N° 27444³⁸, las autoridades administrativas tienen el deber de realizar las actuaciones a su cargo en tiempo hábil, para facilitar a los administrados el ejercicio oportuno de los actos procedimentales de su cargo.

Sobre el particular, el autor Juan Carlos Morón Urbina señala que:

“(...) la norma busca que las autoridades realicen las acciones a su cargo de manera oportuna, sin afectarle a los administrados por (...) [la] extemporaneidad de los actos a su cargo (emisión de informes, realización de notificaciones, obtención de documentos de otras entidades o administrados, decisión sobre pedidos en el expediente, etc.). La autoridad, si bien puede tener un determinado plazo para cumplir sus actuaciones, debe cumplir con el principio de celeridad (...).” (Subrayado agregado)

Ello guarda relación con el Principio de Impulso de Oficio³⁹, según el cual las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

Ahora bien, tal como se mencionó anteriormente, el precitado artículo 237-A, incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272, establece que 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, siendo que, en caso transcurra el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo. Es decir, el legislador ha considerado que el plazo razonable con el que debe contar la Administración para la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores es nueve (9) meses, a cuyo vencimiento, sin que se notifique la respectiva resolución, el procedimiento sancionador caduca de pleno derecho.

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. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”

³⁸ “Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

5. Realizar las actuaciones a su cargo en tiempo hábil, para facilitar a los administrados el ejercicio oportuno de los actos procedimentales de su cargo. (...)”

³⁹ Título Preliminar

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.”

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Asimismo, si bien el aludido artículo 237-A ha establecido la posibilidad de que el plazo razonable de nueve (9) meses pueda ser ampliado excepcionalmente como máximo por tres (3) meses, para ello el órgano competente debe emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento.

En el presente caso, mediante el Oficio N° 399-2020-OS-DSHL notificado a TERMINALES el 10 de noviembre de 2020, se dio inicio al procedimiento administrativo sancionador, otorgándose al citado agente fiscalizado un plazo de cinco (5) días hábiles a fin de que formule sus descargos. En tal sentido, el plazo de nueve (9) meses con que contaba la primera instancia para resolver el procedimiento vencía el 10 de agosto de 2021.

De la revisión del expediente se aprecia que, con fecha 5 de febrero de 2021, la primera instancia notificó a TERMINALES la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL, mediante la cual dispuso ampliar por tres (3) meses el plazo para resolver el procedimiento administrativo sancionador señalando lo siguiente:

“(…)

Que, a través del Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, precisado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM y N° 046-2020-PCM, se declara el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de quince (15) días calendario, y se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena) así como medidas para el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito, por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del COVID-19; habiéndose prorrogado dicho plazo mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM y N° 075-2020-PCM y modificándose los plazos para la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, mediante el artículo 12 del Decreto de Urgencia N° 053-2020 y modificado por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 087-2020-PCM.

Que, en razón de la reorganización de Osinergmin y el estado de emergencia sanitaria y emergencia nacional se ha incrementado la elevada carga de actividades de supervisión, fiscalización y sanción de la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos, por lo cual se ha dilatado la culminación de los actos de instrucción necesarios para el análisis de hechos, recopilación de datos, actuación de pruebas y demás que resulten necesarias a efectos de no vulnerar los principios del derecho administrativo sancionador.

Que, por otro lado, a través del Decreto Supremo N° 036-2020-EM, publicado con fecha 03 de enero de 2021, se modificaron disposiciones contenidas en normas reglamentarias del Subsector Hidrocarburos vinculadas al expediente materia de evaluación, tales como la fiscalización del cronograma de adecuación de ductos Resolución Ministerial 453-2016-MEM/DM por lo cual corresponde ampliar el plazo de los expedientes sancionadores en trámite, a fin de posibilitar el análisis respectivo.

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Que, por tal motivo, resulta necesario hacer uso de la opción de ampliación de plazo por tres (3) meses adicionales, para resolver los procedimientos sancionadores mencionados, de conformidad con las disposiciones citadas en los considerandos de líneas arriba.”

Es oportuno resaltar que, en el presente caso la autoridad instructora otorgó la ampliación del plazo de quince (15) días hábiles para que TERMINALES presentara sus descargos al inicio del procedimiento sancionador, notificado el 10 de noviembre de 2020, no habiéndose producido actuación alguna de la administración desde esa fecha hasta la notificación de la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL del 5 de febrero de 2021, que dispuso la ampliación del plazo del procedimiento sancionador.

De lo anterior, se verifica que desde el 10 de diciembre de 2020 (fecha de presentación de los descargos al Informe de Instrucción) la autoridad sancionadora contaba con los elementos de juicio suficientes para emitir la resolución que pusiera fin al procedimiento; sin embargo, el mismo permaneció paralizado por más de un mes (1) mes calendario hasta la notificación de la citada Resolución que amplió el plazo para resolver.

Ahora bien, en la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL del 5 de febrero de 2021, se señaló que la ampliación del plazo para resolver se sustentaba en razón de la reorganización de Osinergmin y el estado de emergencia sanitaria y emergencia nacional, lo cual incrementó la elevada carga de actividades de supervisión, fiscalización y sanción de la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos, por lo cual se había dilatado la culminación de los actos de instrucción necesarios para el análisis de hechos, recopilación de datos, actuación de pruebas y demás que resulten necesarias a efectos de no vulnerar los principios del derecho administrativo sancionador.

Asimismo, señaló que mediante el Decreto Supremo N° 036-2020-EM, publicado con fecha 3 de enero de 2021, se modificaron disposiciones contenidas en normas reglamentarias del Subsector Hidrocarburos vinculadas al expediente materia de evaluación, tales como la fiscalización del cronograma de adecuación de ductos prevista en la Resolución Ministerial 453-2016-MEM/DM por lo cual se necesitaba efectuar el análisis respectivo.

En cuanto a que el estado de emergencia sanitaria y nacional por el COVID-19 incrementó la carga de actividades de supervisión, fiscalización y sanción, por lo que se dilataron los actos de instrucción, cabe indicar que el periodo de suspensión de plazos de los procedimientos administrativos dispuesto en los Decretos de Urgencia N° 026-2020, N° 029-2020 y N° 053-2020, así como en el Decreto Supremo N° 087-2020-PCM⁴⁰, publicados con fechas 15 de

⁴⁰ Decreto de Urgencia N° 026-2020
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

“(…)

Segunda.- Medidas para el Poder Ejecutivo y suspensión de plazos A partir de la vigencia del presente Decreto de Urgencia los pliegos del Poder Ejecutivo realizan las acciones que correspondan para reducir la asistencia del personal a su centro de labores, manteniendo solo aquellos que les permitan continuar con el cumplimiento de los servicios mínimos.

(…)

2. De manera excepcional, declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto de Urgencia, del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la presente norma, con excepción de aquellos que cuenten con un pronunciamiento de la autoridad pendiente de notificación a los administrados. El plazo antes señalado puede ser prorrogado mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.”

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

marzo, 20 de marzo, 5 de mayo y 20 de mayo de 2020, respectivamente, se inició el 23 de marzo de 2020 y fue prorrogado hasta el 10 de junio de 2020; en tal sentido, a la fecha en que se notificó el inicio de este procedimiento administrativo sancionador, esto es el 10 de noviembre de 2020, el plazo de suspensión previsto por el gobierno nacional para los procedimientos administrativos ya había culminado; por lo que la primera instancia se encontraba habilitada para cumplir con las actuaciones de instrucción y sanción en los plazos previstos en el TUO de la Ley N° 27444.

Adicionalmente, en cuanto a que mediante el Decreto Supremo N° 036-2020-EM, publicado con fecha 3 de enero de 2021, se modificaron disposiciones contenidas en normas reglamentarias del Subsector Hidrocarburos, tales como la fiscalización del cronograma de adecuación de ductos prevista en la Resolución Ministerial N° 453-2016-MEM/DM, corresponde reiterar que desde el 10 de diciembre de 2020 (fecha de presentación de los descargos al Informe de Instrucción) el expediente permaneció paralizado por más de un (1) mes hasta la notificación de la Resolución que amplió el plazo para resolver el procedimiento. Además, se observa que el órgano sancionador no ha acreditado de qué forma el Decreto Supremo N° 036-2020-EM, publicado con fecha 3 de enero de 2021 influía en la fiscalización del cronograma de adecuación de ductos aprobado para TERMINALES según lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 453-2016-MEM/DM y que, por tanto, era necesario contar con un plazo adicional para la resolución del procedimiento administrativo sancionador.

Además, se advierte que, a la fecha en que se dispuso la ampliación de plazo para resolver el procedimiento, esto es, al 5 de febrero de 2021, había transcurrido más de dos meses (2) meses y veintiséis (26) días desde el inicio del procedimiento, ocurrido el 10 de noviembre de 2020. Por lo tanto, la primera instancia aun contaba con un plazo de seis (6) meses y cuatro (4) días para resolver el procedimiento; no obstante, además de no justificar de manera

Decreto de Urgencia N° 029-2020

“Artículo 28. Suspensión de plazos en procedimientos en el sector público Declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia, del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentren sujetos a plazo, que se tramiten en entidades del Sector Público, y que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020; incluyendo los que encuentran en trámite a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia.”

Decreto de Urgencia N° 053-2020

“Artículo 12. Prórroga de la suspensión del cómputo de plazos y facultad de las entidades públicas

12.1 Prorróguese por el término de quince (15) días hábiles, la suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentran previstos en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, contado a partir del 7 de mayo de 2020. El plazo antes señalado puede ser prorrogado mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

12.2 Asimismo, facúltase a las entidades públicas a aprobar mediante resolución de su titular, el listado de procedimientos cuya tramitación no se encuentra sujeta a:

a) La suspensión de plazos de tramitación de procedimientos administrativos establecida en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020 y sus prórrogas.

b) La suspensión del cómputo de plazos de inicio y tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole establecida en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020 y sus prórrogas, exceptuando los procedimientos iniciados de oficio.”

Decreto Supremo N° 087-2020-PCM

“Artículo 2°.- Prórroga de la suspensión del cómputo de plazos regulado en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020 ampliado por el Decreto de Urgencia N° 053-2020

Prorrogar hasta el 10 de junio de 2020 la suspensión del cómputo de plazos de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales previstos en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, ampliado por el Decreto de Urgencia N° 053-2020.

Las entidades de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 12.2 del Decreto de Urgencia N° 053-2020 están facultadas a aprobar mediante resolución de su titular, el listado de procedimientos que no se encuentra sujeto a la suspensión de plazos.”

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

sustentada por qué razones dicho plazo pendiente de transcurrir no resultaba suficiente para emitir el pronunciamiento que resuelva el procedimiento, dispuso adicionalmente una ampliación por tres (3) meses contados desde el 10 de agosto de 2021.

En efecto, en este caso se verifica que el órgano sancionador no ha sustentado las actividades que debía realizar en el plazo restante de seis (6) meses y cuatro (4) días, el cual a su juicio no sería suficiente y también omitió justificar y detallar qué acciones realizaría en el plazo adicional de tres (3) meses a fin de resolver el procedimiento.

En consecuencia, lo alegado por la autoridad sancionadora no justifica la ampliación excepcional del plazo para resolver.

En ese sentido, si bien el ordenamiento legal ha establecido la posibilidad de que el plazo razonable de nueve (9) meses pueda ser ampliado excepcionalmente, de la revisión de la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL del 4 de febrero de 2021, no se observa que la primera instancia haya fundamentado con el sustento correspondiente, las razones por las cuales requirió de un mayor tiempo al ordinario para resolver el procedimiento sancionador; en consecuencia, se advierte que la ampliación del plazo para resolver no se encuentra debidamente justificada, contraviniendo lo establecido en el numeral 1 del artículo 259 del TUO de la Ley N° 27444.

El numeral 1.1⁴¹ del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 dispone que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el Principio de Legalidad, en virtud del cual las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho. Asimismo, debe tenerse presente que, de acuerdo con el Principio del Debido Procedimiento, establecido en el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, los administrados gozan de derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo, tales como el derecho a refutar los cargos imputados, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios, a ofrecer y producir pruebas, y a obtener una decisión motivada.

Adicionalmente, de conformidad con el Principio del Debido Procedimiento, contenido en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la Ley N° 27444, que regula los principios especiales de la potestad sancionadora administrativa, no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento⁴².

⁴¹ TUO de la Ley N° 27444

Título Preliminar

“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1 Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que le fueron conferidas.

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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.”

⁴² “Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa:

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Además, el numeral 4 del artículo 3⁴³ del TUO de la Ley N° 27444 establece como requisito de validez de los actos administrativos, la motivación en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. Con relación al requisito de validez del acto administrativo referido a la motivación, el numeral 6.1 del artículo 6⁴⁴ del TUO de la Ley N° 27444 estipula que la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

Por su parte, los numerales 1 y 2 del artículo 10 de la citada norma⁴⁵ prevé como causal de nulidad del acto administrativo, la contravención a la ley y 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.

En este sentido, considerando que la primera instancia no ha emitido un pronunciamiento debidamente motivado, justificando y sustentando la ampliación del plazo de caducidad, conforme con los fundamentos expuestos en la presente resolución, se determina que la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL de fecha 4 de febrero de 2021, mediante la cual se dispuso ampliar por tres (3) meses el plazo para resolver, incurrió en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 (contravención a la ley y a normas de carácter reglamentario: vulneración del Principio de Debido Procedimiento y del numeral 28.2 del artículo 28° del RSFS) y 2 (defecto u omisión de alguno de los requisitos de validez del acto administrativo: motivación) del artículo 10 del TUO de la Ley N° 27444.

Por lo tanto, corresponde declarar fundado el recurso de apelación interpuesto por TERMINALES en el extremo de la caducidad del procedimiento y, en consecuencia, la nulidad de Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL de fecha 4 de febrero de 2021 y de todo lo actuado con posterioridad, y declarar la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, tramitado en el Expediente N° 201700019647, disponiéndose su archivo.

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

(...)"

⁴³ "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 al ordenamiento jurídico."

⁴⁴ "Artículo 6°. - Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)"

⁴⁵ "Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

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 N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Sin perjuicio de lo señalado, de acuerdo con los numerales 4 y 5 del artículo 259 del TUO de la Ley N° 27444⁴⁶, la caducidad declarada no afecta en modo alguno la supervisión realizada por Osinergmin. En consecuencia, el órgano de primera instancia podrá utilizar los resultados de aquella y disponer las acciones que estime pertinentes de acuerdo con sus facultades y en observancia de la normativa vigente.

5. Atendiendo a lo indicado en el numeral precedente, este Órgano Colegiado considera que, al haberse determinado la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por TERMINALES en los literales a), b), c), e), g), h), i), j), k), l), m) y n) del numeral 2 de la presente resolución.

De conformidad con los numerales 16.1 y 16.3 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 **FUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por TERMINALES DEL PERÚ contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 10-2024-OS-GSE/DSHL de fecha 16 de enero de 2024 en el extremo referido a la caducidad del procedimiento, y en consecuencia, la **NULIDAD** de la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 16-2021-OS-DSHL del 5 de febrero de 2021, y de todo lo actuado con posterioridad, disponiendo el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el Expediente N° 201700019647, al haber operado la **CADUCIDAD**, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°. - Declarar agotada la vía administrativa.

Artículo 3°. - Poner en conocimiento del Gerente de Supervisión de Energía la nulidad declarada en el artículo 1° de la presente resolución, de conformidad con el numeral 11.3 del artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, a fin de que actúe de acuerdo con sus facultades.

⁴⁶ "Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador
(...)

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.

5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador."

RESOLUCIÓN N° 17-2024-OS/TASTEM-S2

Con la intervención de los señores vocales: Héctor Adrián Chávarry Rojas, Sergio Enrique Cifuentes Castañeda y Luis Alberto León Vásquez.

«image:osifirma»

PRESIDENTE