

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

SALA 1

RESOLUCIÓN N° 004-2019-OS/TASTEM-S1

Lima, 11 de enero de 2019

VISTO:

El Expediente N° 201600149512 que contiene el recurso de apelación interpuesto el 11 de agosto de 2017 por Petrocorp S.A. (en adelante, PETROCORP), representada por el señor Jaime Alexei Teixeira Zúñiga, contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1008-2017-OS/OR LIMA NORTE del 17 de julio de 2017, mediante la cual se la sancionó por incumplir el “*Reglamento para la Comercialización de GNC y GNL*”, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2008-EM (en adelante, el Reglamento de Comercialización), en concordancia con la Norma Técnica Peruana 111.031:2008 “*GAS NATURAL SECO. Estación de Comprensión, módulos contenedores o de almacenamiento y estación de descarga para el GNC*” (en adelante, NTP 111.031).

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1008-2017-OS/OR LIMA NORTE del 17 de julio de 2017, se sancionó a PETROCORP con una multa de 22.87 (veintidós con ochenta y siete centésimas) UIT, según se detalla en el siguiente cuadro:

Infracción	Sanción (UIT)
<u>Por no cumplir con las normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y/o condiciones inseguras</u> PETROCORP no colocó todos los letreros de seguridad necesarios en su Estación de Carga de Gas Natural Comprimido - GNC¹, sólo colocó un letrero de prohibición de acceso al personal no autorizado en la puerta de ingreso del personal. Normas incumplidas: - Artículo 22° del Reglamento de Comercialización². - NTP 111.031³.	22.87

¹ La estación de carga de GNC, de propiedad de PETROCORP, se encuentra ubicada en Av. Elmer Faucett N° 6000, distrito y provincia constitucional del Callao.

² **REGLAMENTO PARA LA COMERCIALIZACION DE GNC Y GNL, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2008-EM**
“Artículo 22°. – Responsabilidad y obligación de los Agentes Habilitados
Los Agentes Habilitados y Consumidores Directos son responsables de la seguridad en el desarrollo de sus actividades, y están obligados a orientar a los Usuarios de GNC y/o GNL, según corresponda, en cuanto a las normas de seguridad que deben ser cumplidas, en especial aquellas relacionadas con la correcta ubicación, distanciamiento, desenganche, enganche y conexión a tierra del Vehículo Transportador de GNC y/o GNL, así como el accionamiento de las luces de alerta, señalización de extintores, dentro de otros procedimientos.”

³ Norma Técnica Peruana 111.031:2008 **GAS NATURAL SECO. Estación de Comprensión, módulos contenedores o de almacenamiento y estación de descarga para el GNC**
“5. ESTACIÓN DE COMPRESIÓN
(...)”

Cabe señalar que la conducta antes mencionada se encuentra tipificada como infracción administrativa en el numeral 2.9.6 de la Tipificación y Escala de Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, aprobada por Resolución N° 388-2007-OS/CD, modificada por Resolución N° 267-2012-OS/CD (en adelante, Tipificación y Escala de Sanciones)⁴.

2. A través del escrito de registro N° 201600149512 del 11 de agosto de 2017, PETROCORP interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1008-2017-OS/OR LIMA NORTE, en atención a los siguientes argumentos:

a) **Respecto a la indebida aplicación de la norma técnica para configurar el supuesto de infracción**

La Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1008-2017-OS/OR-LIMA NORTE incurre en vicios por cuanto, por un lado, no recoge ni analiza objetivamente los hechos señalados en el Informe Técnico N° DSR-1072-2016 -en el cual se aprecia el cumplimiento de la normativa por parte de PETROCORP-, y, por otro lado, invoca indebidamente como sustento para la configuración del supuesto incumplimiento una norma técnica peruana no pertinente al presente caso (Norma Técnica Peruana 111.019:2007 *Estación de Servicio para Venta al Público de Gas Natural Vehicula (GNV)* – en adelante, NTP 111.019).

Además, cabe señalar que la referida norma técnica no fue invocada en el Informe Técnico N° DSR-1072-2016 como sustento de sus conclusiones, ni se encuentra contemplada en la NTP 111.031, que sirve de base legal para la imputación de infracción contenida en el Informe de Inicio de Procedimiento Sancionador N° 1462-2016-OS/OR-LIMA NORTE.

• La indebida referencia a la NTP 111.019 sobre Estaciones de Compresión

En efecto, en el numeral 3.5 de la resolución impugnada, se señala indebidamente que PETROCORP no habría cumplido con lo dispuesto en la NTP 111.019, en lo referido a

5.1 Ubicación y emplazamiento de la estación de compresión
(...)

5.1.5 La estación de compresión debe cumplir en lo aplicable con las normas de Seguridad en Hidrocarburos vigente, a falta de esta, una norma técnica nacional o internacional de reconocida aplicación.”

- 4 TIPIFICACIÓN Y ESCALA DE SANCIONES DE LA GERENCIA DE FISCALIZACIÓN DE GAS NATURAL, aprobada por Resolución N° 388-2007-OS/CD, modificada por Resolución N° 267-2012-OS/CD

“Rubro 2: NO CUMPLIR CON LAS NORMAS RELACIONADAS A ASPECTOS TÉCNICOS Y/O DE SEGURIDAD.

N°	Infracción	Base Normativa	Sanción
2.9. No cumplir con las normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y/o condiciones inseguras.			
2.9.6	En Establecimientos de Venta al Público de GNV, consumidores Directos de GNV, Establecimientos Destinados al Suministro de GNV en Sistemas Integrados de Transporte, Agentes Habilitados de GNC y/o Agentes Habilitados de GNL; Consumidor Directo de GNC, Consumidor Directo de GNL, Transporte de GNL y/o Transporte de GNC.	Arts. 31°, 34°, 49°, 52°, 56°, 57°, 58°, 69° y 87° del Reglamento aprobado por D.S. N° 006-2005-EM. Arts. 5º, 7º y 9º de las Normas aprobadas por D.S. N° 063-2005-EM. Arts. 2°, 14°, 20° literal b), 21° literales c) y f) y 22° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2008- EM.	Hasta 120 UIT

RESOLUCIÓN N° 004-2019-OS/TASTEM-S1

"*Letreros de Seguridad*", norma que sería aplicable en atención a lo señalado en el numeral 5.1.5 de la NTP 111.031.

Al respecto, el numeral 5.1.5 de la NTP 111.031 está referida a la ubicación y emplazamiento de la *Estación de Compresión*, y no a la zona de abastecimiento de carga, ni a los letreros o medidas de seguridad en la *Estación de Compresión*, y menos aún en la estación de carga, con lo cual es evidente que, teniendo como premisa que el accidente ocurrido el 2 de marzo de 2016 se produjo en la zona o patio de carga de la *Estación de Compresión* -colindante con la estación de servicios y no en la zona de compresión-, la referencia a esta regulación no resulta pertinente.

- La referencia a la NTP 111.019 por parte de la NTP 111.031 sólo alude al capítulo 16.1 y no al 16.2 de dicha norma técnica



El numeral 5.16 de la NTP 111.031 -referido a las medidas de seguridad para *Estaciones de Compresión*- no hace referencia expresa ni directamente a la zona o patio de carga; además, si bien dicho numeral remite al cumplimiento de la NTP 111.019, ésta sólo hace referencia al numeral 16.1 del capítulo 16 de la citada norma técnica y no al numeral 16.2 de dicho capítulo (letreros de seguridad), la cual ha sido indebidamente invocada para sustentar el supuesto incumplimiento normativo en la resolución apelada.

En efecto, el numeral 16.2 del capítulo 16 de la NTP 111.019 está referido a "*Letreros de Seguridad*", y ésta regula las *Estaciones de servicio con GNV* que se encuentran conectadas a una red de distribución de gas natural, y que se ubiquen en lugares con las siguientes características: i) predios sin ninguna otra instalación o construcción; y, ii) predios con instalaciones existentes para almacenamiento y despacho de hidrocarburos líquidos y/o gas licuado de petróleo (GLP). En ese orden de ideas, es respecto de *Estaciones de servicio con GNV* que se exige la inclusión de letreros de seguridad con las siguientes frases: "*GNV COMBUSTIBLE, NO FUMAR*", "*APAGUE SU CELULAR*", "*NO FUMAR, APAGUE SU MOTOR*", "*APAGUE EQUIPOS ELECTRICOS*" y "*NO HACER FUEGO ABIERTO*".



- Las normas técnicas invocadas en la resolución apelada no indican colocación de letreros de seguridad en la parte externa del patio descarga

Respecto a la supuesta infracción incurrida por no tener "*todos los letreros de seguridad*" en la parte externa del patio de carga, se debe indicar que en ninguna parte de la NTP 111.031 ni incluso en la NTP 111.019 (indebidamente invocada) se señala expresamente dónde deben estar ubicados los letreros de seguridad en los recintos en el caso de las *Estaciones de Compresión de GNC*, siendo que la aprobación de su correcta ubicación de dichos carteles es confirmada al autorizarse el funcionamiento de la estación por la autoridad competente, en este caso, el propio Osinergmin.

Además, con fecha 3 de marzo de 2016 –un día después del accidente-, se realizó una visita de supervisión especial en la cual se levantó la Carta de Visita de Supervisión N° 008949; sin embargo, en dicha carta no se señaló la falta de letreros de seguridad. Asimismo, dicha

observación tampoco fue señalada en las dos cartas de visita de supervisión realizadas con posterioridad (16/03/2016).

Cabe indicar que la supuesta falta de señalización, indicada en el Informe Técnico N° 1072-2016, está referida a la parte externa del patio de carga y el accidente ocurrió en el interior de éste, no siendo el accidente consecuencia de la supuesta infracción, evidenciándose así la falta de congruencia respecto a los hechos señalados en el mencionado informe técnico con los expuestos en el informe de inicio de procedimiento administrativo sancionador, así como en la resolución impugnada.

- Indebida pretensión de la resolución impugnada de realizar interpretación extensiva y por analogía para la aplicación de la norma técnica

Cabe señalar que PETROCORP, al ser operador de una *Estación de Carga de GNC*, cumplió las normas técnicas aplicables para GNC. Sin embargo, en la resolución impugnada se señaló que, de conformidad con el artículo 14° del Reglamento de Comercialización, los agentes habilitados -como los operadores de *Estaciones de Carga de GNC*- deberán cumplir, entre otros, con las normas técnicas peruanas emitidas por el INDECOPI; por lo que, la primera instancia -contrario a la ley- pretende hacer una interpretación extensiva u análoga de una norma técnica aplicable específicamente para GNV, e imputar así un incumplimiento inexistente para operadores de GNC.

En ese sentido, en la resolución impugnada se pretende aplicar una norma enfocada para las *Estaciones de servicio de GNV* al presente caso (*Estaciones de Carga de GNC*), con lo cual queda claro la intención de aplicar vía analogía la NTP 111.019. Dicha interpretación es ilegal por cuanto se encuentra prohibida expresamente la aplicación por analogía de una norma, de conformidad con el numeral 4) del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), y, en el numeral 9) del artículo 139° de la Constitución Política del Perú.

- b) **En cuanto al incorrecto, desproporcionado y arbitrario criterio aplicado para la determinación del monto de la sanción impuesta**

- La responsabilidad objetiva del incumplimiento del marco legal no justifica la omisión de verificación del nexo causal entre la infracción y el daño para la aplicación de la variable D en la metodología de cálculo de multa

Al respecto cabe señalar que, en el supuesto negado de que existiera un incumplimiento por falta de señalización (letreros de seguridad), la primera instancia en la resolución impugnada se equivoca en la aplicación de un criterio utilizado para la determinación de la cuantía de la multa, lo cual resulta incorrecto, desproporcionado y arbitrario; por cuanto no responde a los fundamentos contenidos en los propios Documentos de Trabajo en los que dicho cálculo de multa se fundamenta.



RESOLUCIÓN N° 004-2019-OS/TASTEM-S1

- Sobre la incorrecta aplicación de la Metodología General para la Determinación de Sanciones Administrativas que no cuentan con Criterios Específicos de Sanción, aprobada por Resolución de Gerencia General N° 352-2011 (en adelante, Metodología General)

En la resolución impugnada se indicó que se ha tomado en consideración para el cálculo de la multa la Metodología General, la misma que se encuentra sustentada en los Documentos de Trabajo N° 10, 18 y 20 publicados por la Gerencia de Políticas y Análisis Económicos (GPAE) de OSINERGMIN. Asimismo, se señaló que dicha metodología sugiere que *“el cálculo del valor de la multa a aplicar en base al beneficio económico que percibe el agente infractor derivado de su actividad ilícita y el valor económico del daño derivado de la infracción en caso aplicase”*.



Así, de la revisión del Documento de Trabajo N° 18 se aprecia que dicho documento se orienta al análisis del valor del daño de la vida humana; en ese sentido, la valoración del daño a la vida humana en la aplicación de la Metodología General para la determinación de sanciones será válida cuando los daños a la persona que se pretenden valorar provenientes del accidente tenga como origen el incumplimiento de la norma técnica y/o de seguridad. Por lo tanto, para que se proceda a la aplicación del criterio de valoración de la vida humana, el pretendido incumplimiento de una norma de seguridad tendría que ser la generadora de un accidente; en ese sentido, *“el no colocar los letreros de seguridad necesarios”* no género, bajo ningún supuesto el accidente ocurrido en la *Estación de Carga de GNC*.



Cabe señalar que, lo que origino el accidente fue la explosión de los cilindros de GNC de propiedad de la empresa GLP GRANEL S.A.C., la cual se encontraba autorizada por el Osinergmin para operar, conforme consta en los diversos documentos contenidos en el expediente.

- La resolución impugnada no demuestra el nexo causal entre la infracción imputada y el daño a la persona que se toma como criterio para valoración de la multa

La fundamentación para considerar la valoración de la vida humana como criterio es que el daño a ésta sea consecuencia de un accidente generado por la comisión de la infracción. Así, la relación de causalidad entre el daño y el hecho busca establecer que el daño cuya reparación se pretende debe estar en relación causal inmediata con el hecho de la persona o de la cosa a las cuales se le atribuye su producción.

En el presente caso, la primera instancia señala que la presunta infracción cometida por PETROCORP fue la de no colocar los letreros de seguridad necesarios, pero a partir de ahí incurre en error, pretendiendo forzar una atribución de responsabilidad en la consecuencia fatal del accidente ocurrido en la Estación de Carga de GNC, indicando que PETROCORP *“no contaba con los letreros “GNC COMBUSTIBLES”, “NO FUMAR”, “APAGUE EQUIPOS ELECTRONICOS” y “NO HACER FUEGO ABIERTO” en ninguna parte de su establecimiento según Informe Técnico N° DSR-1072-2016.”*

En ese sentido, de la revisión de los informes y la resolución impugnada no se ha indicado la relación causal de la falta de letreros con el accidente que produjo el fallecimiento de una (1) persona. Es así que, la resolución apelada viene incurriendo en un actuar arbitrario de la potestad sancionadora, al pretender sustentar el cálculo de la sanción utilizando el criterio de valoración de la vida humana, cuando no se ha establecido el nexo causal entre ese hecho (pérdida de la vida humana) con la infracción presuntamente cometida.

Como puede advertirse de la resolución impugnada, la variable D es el valor del perjuicio provocado por la infracción. Por lo tanto, cuando la infracción no ocasiona perjuicios –como en el presente caso, donde la presunta infracción no provocó el accidente ocurrido- el valor de esta variable es igual a cero (0), criterio que en todo caso debió aplicarse al presente caso.

- La indebida omisión de análisis del atestado policial presentado para la verificación del nexo causal entre la infracción y el daño, para la aplicación de la variable D en la metodología del cálculo de la multa



En el numeral 3.8 de la resolución impugnada, se desestimó indebidamente el Atestado Policial que se presentó en los descargos; sin embargo, si bien éste no tiene mérito suficiente para probar la colocación de los letreros de seguridad en la *Estación de Carga de GNC*, dicho atestado si es absolutamente pertinente (por las evaluaciones técnicas que recoge) para verificar el nexo causal entre la infracción y el daño a la persona para la aplicación de la variable D en la metodología del cálculo de la multa utilizado en la resolución impugnada.



En ese sentido, resulta completamente arbitrario, incongruente e ilegal que, siendo el nexo causal un elemento esencial para la aplicación de la variable D en la metodología del cálculo de multa, la resolución impugnada no tome en consideración el atestado policial presentado, en el cual se establece la causa del accidente asociado a la detección de la supuesta infracción; y, por tanto, la improcedencia de vincular el daño con la pretendida infracción por parte de la empresa.

c) Respecto al cumplimiento de las garantías del procedimiento administrativo sancionador

De acuerdo al numeral 3.11 de la resolución impugnada, todos los principios contenidos en el Título Preliminar y en el artículo 250° de la LPAG habrían sido plenamente observados; sin embargo, dicha afirmación no es correcta, toda vez que recién en dicha resolución se ha puesto en conocimiento la pretensión de la aplicación de la NTP 111.019 como sustento del supuesto incumplimiento normativo, con lo cual no se ha podido ejercer nuestro derecho al debido proceso y a la defensa sobre este punto ya que, como se ha señalado precedentemente, la entidad está interpretando analógicamente una norma sobre GNV a la situación presente que es sobre una *Estación de Carga de GNC*.

Asimismo, se vulnera el Principio de Tipicidad puesto que la infracción impuesta es por la presunta falta de letreros de seguridad necesarios en la *Estación de Carga de GNC*, pero lo

que se analiza y también se incluye en el cálculo de multa es el fallecimiento de una persona -cuyo deceso fue producto de la explosión de los cilindros del módulo de transporte, tal y como se ha establecido en el “*Dictamen Pericial*” realizado por el Centro de Peritaje del Colegio de Ingenieros del Perú-, sin haber acreditado el nexo de causal entre ambos hechos.

d) Referente a la aplicabilidad del artículo 22° del Reglamento de Comercialización

De la revisión del artículo 22° del Reglamento de Comercialización se observa que los agentes habilitados son responsables de la seguridad en el desarrollo de sus actividades, es decir, la referencia aborda sólo al supuesto de los agentes habilitados. En ese sentido, queda claro que una *Estación de Carga de GNC* es un agente habilitado, tal como lo indica el numeral 1.1 del artículo 3° del Reglamento de Comercialización.

Además, dicho artículo también señala que éstos son responsables de la seguridad en el desarrollo de sus actividades y están obligados a orientar a los usuarios de GNC y/o GNL, según corresponda, en cuanto a las normas de seguridad que deben ser cumplidas. Es decir, la obligación de orientación a los usuarios no constituye taxativamente un listado enumerado y cuantificado de carteles de señalización, sino implica la redacción genérica de la obligación direccionada a los medios de transporte de GNC y GNL.

Asimismo, de la revisión de la NTP 111.031 únicamente se puede encontrar un texto relacionado a los carteles -en su numeral 6.15-, del cual se puede concluir que dicho tenor está dirigido a la normalización de *Módulos contenedores o de almacenamiento*, los cuales se encuentran definidos en el numeral 1.15 del Reglamento de Comercialización y en el numeral 4.6 de la NTP 111.031. En ese sentido, en la definición de ambos tenores no se hace referencia al supuesto de *Estación de Carga de GNC*, es decir, dichos textos normativos no son aplicables al caso en cuestión, por lo que se vulneraría el Principio de Legalidad contemplado en el numeral 1.1 del artículo IV de la LPAG.

Por otro lado, en el numeral 2.9.6 de la Tipificación y Escala de Sanciones se establece como tipo infractor lo siguiente: “*No cumplir con las normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y/o condiciones inseguras*”. Al respecto, y de acuerdo a lo planteado por la primera instancia, se está aplicando una sanción pertinente para *Módulos contenedores o de almacenamiento* cuando la presunta infracción sancionable es por una *Estación de Carga de GNC*; por lo que se ésta vulnerando el Principio de Legalidad y el Principio de Debido Procedimiento; así como la configuración de un supuesto de abuso de autoridad, el cual, de darse la aplicación de la sanción, ocasionaría un perjuicio económico, moral y sobre todo en los derechos que emanan de la propiedad intelectual de PETROCORP.

Finalmente, cabe señalar que, la primera instancia no se ha pronunciado, en la resolución impugnada, sobre todos los puntos alegados en la documentación presentada en el presente procedimiento administrativo sancionador, incumpliendo con ello el numeral 1 del artículo 182° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).

3. A través del Memorándum N° 73-2017-OS/OR LIMA NORTE remitido el 16 de agosto de 2017, la Oficina Regional Lima Norte cursó los actuados a la Secretaría Técnica de la Sala 2 del TASTEM. Sin embargo, mediante el Memorándum N° TASTEM-S2-195-2017 recibido el 1 de setiembre de 2017, la Secretaría Técnica Adjunta de la Sala 2 del TASTEM remitió dichos actuados a este Tribunal Administrativo, al tratarse la materia de Gas Natural Comprimido.
4. Al respecto, este Órgano Colegiado, luego de la revisión y evaluación correspondiente, ha llegado a las conclusiones que se señalan a continuación.
5. En cuanto a lo alegado en el literal a) del numeral 2), debe tenerse presente que de acuerdo con el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el Principio del Debido Procedimiento, en virtud del cual los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprenden, entre otros, el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁵. A su vez, en el numeral 2) del artículo 246° del TUO de la LPAG, en lo referido al debido procedimiento, se señala que no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento⁶.

En el artículo 1° del TUO de la LPAG se define a los actos administrativos como las declaraciones que realizan las entidades, en el marco de las normas de derecho público, que están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta⁷.

⁵ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"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:
(...)

1.2. 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."

⁶ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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.
(...)"

⁷ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 1. - Concepto de acto administrativo

En tal sentido, para que un acto administrativo sea válido se han establecido determinados requisitos que deben ser observados por toda autoridad administrativa, los cuales se encuentran previstos en el artículo 3° del TUO de la LPAG. Dichos requisitos son: a) competencia, b) objeto o contenido, c) finalidad pública, d) motivación y e) procedimiento regular⁸.

Sobre la motivación, el artículo 6° del TUO de la LPAG⁹ señala que ésta 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 justifica el acto adoptado; asimismo, en relación al procedimiento regular en artículo 3° del referido cuerpo normativo señala que antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

Al respecto, cabe indicar que el cumplimiento de los indicados requisitos de validez resulta imperativo, puesto que su inobservancia conlleva la nulidad del acto administrativo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2) del artículo 10° del TUO de la LPAG¹⁰.

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. (...)"

⁸ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. **Competencia.** - Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
2. **Objeto o contenido.** - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
3. **Finalidad Pública.** - Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitarse a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.
4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
5. **Procedimiento regular.** - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación."

⁹ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 6.- Motivación del acto administrativo. -

- 6.1 La motivación deberá 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.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
- 6.4 No precisan motivación los siguientes actos:
 - 6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.
 - 6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.
 - 6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única."

¹⁰ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Sobre el particular, de conformidad con lo establecido en el ítem 3) del numeral 252.1) del artículo 252° del TUO de la LPAG¹¹, para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento establecido, caracterizado, entre otros, por notificar a los administrados: i) los hechos que se le imputen a título de cargo, ii) la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir, iii) la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer, iv) la autoridad competente para imponer la sanción; y, v) la norma que atribuya tal competencia.

En esa misma línea, el numeral 18.3 del artículo 18° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de Osinergmin, aprobado por Resolución N° 272-2012-OS/CD¹², norma aplicable al momento del inicio del presente procedimiento sancionador, establece que el órgano instructor debe notificar al presunto infractor, entre otros, lo siguiente: i) los actos u omisiones que pudieran constituir infracción; ii) las normas que prevén dichos actos u omisiones como infracciones administrativas; y, iii) las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer.

Al respecto, cabe señalar que, según el autor Juan Carlos Morón Urbina¹³, los requisitos que debe reunir la notificación preventiva de cargos son los siguientes:

“a. Precisión. Debe contener todos los elementos enunciados en este artículo para permitir la defensa de los imputados, incluyendo el señalamiento de los hechos que se le imputen, la

“Artículo 10.- Causales de nulidad. - Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

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

(...)”

¹¹ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

(...)”

¹² REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 272-2012-OS/CD

“Artículo 18.- Inicio de Procedimiento

(...)

18.3 Para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, el órgano instructor notificará por escrito al presunto infractor el inicio del procedimiento administrativo sancionador indicado:

18.3.1 Los actos u omisiones que pudieran constituir infracción, las normas que prevén dicho actos u omisiones como infracciones administrativas;

18.3.2 Las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer;

18.3.3 El órgano competente para imponer la sanción y la norma que le otorga dicha competencia; y

18.3.4 El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito, no pudiendo ser inferior a cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de realizada la notificación.

(...)”

¹³ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica S.A. Lima, 2017. Tomo II. Página 403.

RESOLUCIÓN N° 004-2019-OS/TASTEM-S1

calificación de las infracciones que tales hechos puedan constituir, la expresión de las sanciones que se pudiera imponer, así como la autoridad competente para la sanción con la norma que atribuya la competencia. Estos elementos deben ser precisos y no sujetos a inferencias o deducciones por parte de los imputados (...)

b. Claridad. *Posibilidad real de entender los hechos y la calificación que ameritan sea susceptible de conllevar la calificación de ilícitos por la Administración Pública.*

c. Inmutabilidad. *No puede verse variado por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios inmersa en el principio de conducta procedimental.*

d. Suficiencia. *Debe contener toda la información necesaria para que el administrado la pueda contestar, tales como los informes o documentación que sirven de sustento al cargo."*



En el presente caso, conforme se desprende del Oficio N° 1887-2016-LIMA NORTE, notificado el 26 de octubre de 2016, el Jefe de la Oficina Regional Lima Norte inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra PETROCORP por incumplimiento a la normativa del subsector hidrocarburos, verificado en el marco de la instrucción realizada con motivo a la visita de supervisión del 5 de mayo de 2016. Asimismo, se precisó que dicho incumplimiento se encuentra tipificado como infracción administrativa y es sancionable conforme al numeral 2.9.6 del Rubro 2 del Anexo 1 de la Tipificación y Escala de Sanciones¹⁴.



Asimismo, de acuerdo al Informe de Inicio de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 1462-2016-OS/LIMA NORTE, que forma parte integrante del Oficio N° 1887-2016-LIMA NORTE, en la visita de supervisión efectuada el 5 de mayo de 2016 –supervisión realizada con el fin de verificar el establecimiento siniestrado¹⁵–, se observó que la concesionaria no habría cumplido con colocar todos los letreros de seguridad necesarios, de acuerdo al artículo 22° del Reglamento de Comercialización¹⁶, en concordancia con la NTP 111.031 puesto que sólo había colocado un letrero de prohibición de acceso al personal no autorizado en la puerta de ingreso del personal¹⁷.

Al respecto, de conformidad con el artículo 22° del Reglamento de Comercialización, los agentes habilitados¹⁸, como es el caso de PETROCORP, son responsables de la seguridad en el desarrollo

¹⁴ Ver Nota 4.

¹⁵ Con fecha 2 de marzo de 2016, siendo aproximadamente las 13:30 horas, en la Estación de Carga de GNC ocurrió una explosión sin fuego –en el módulo de transporte– cuando se realizaba la operación de carga de GNC a dos (2) medios de transporte de GNC (módulos contenedores de GNC), operados por las empresas GLP Granel S.A.C. y Neogas Perú S.A. De la referida explosión se reportaron daños en los equipos y obras civiles del recinto de abastecimiento de la estación de carga de GNC y en los techos de las islas de combustibles líquidos y GNV. Asimismo, como consecuencia del accidente se produjo el deceso de una persona y heridas en otra persona.

¹⁶ Ver Nota 2.

¹⁷ Ver Nota 3.

¹⁸ REGLAMENTO PARA LA COMERCIALIZACION DE GNC Y GNL, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2008-EM

"Artículo 3.- Definiciones

1.1 Agente Habilitado en GNC: *Se considera Agente Habilitado en GNC, a la persona natural, persona jurídica, consorcio, asociación en participación u otra modalidad contractual, autorizada por la DGH para realizar las actividades de comercialización de Gas Natural Comprimido (GNC) y es responsable por la operación de las Estaciones de Compresión, Estaciones de Carga de GNC, Estaciones de Descompresión y/o Unidades de Tránsito, según corresponda, en instalaciones propias o contratadas a terceros. Estas actividades*

de sus actividades, y están obligados a orientar a los usuarios de GNC y/o GNL, según corresponda, en cuanto a las normas de seguridad que deben ser cumplidas, en especial aquellas relacionadas con la correcta ubicación, distanciamiento, desenganche, enganche y conexión a tierra del vehículo transportador de GNC y/o GNL, así como el accionamiento de las luces de alerta, señalización de extintores, dentro de otros procedimientos.

Cabe señalar que, en el artículo 14° del mencionado cuerpo normativo, se establece que para el diseño, construcción, operación y ampliación de las *Estación de Carga de GNC*, entre otros, se deberá cumplir con lo señalado en dicho reglamento, y, en lo no previsto por éste, con la legislación vigente en el subsector hidrocarburos. Asimismo, señala que, de manera supletoria a las normas previamente señaladas, se deberá cumplir con lo establecido en las normas técnicas peruanas emitidas por el INDECOPI.

En virtud de lo señalado, resulta oportuno indicar que, la NTP 111.031 tiene por objeto establecer los requisitos mínimos de construcción, instalación y seguridad que deben cumplir las *Estaciones de Comprensión*, los *Módulos Contenedores o de almacenamiento* para su adecuado transporte; y, las *Estaciones de Descarga*, para el GNC. En ese sentido, en su numeral 5.1.5 se establece que las "*Estaciones de Comprensión*" deben cumplir en lo aplicable con las normas de seguridad en hidrocarburos vigente, y a falta de éstas, se aplicará una norma técnica nacional.

Por lo tanto, y conforme a las normas señaladas, los agentes habilitados –como los operadores de las *Estaciones de Comprensión*– son responsables de la seguridad en el desarrollo de sus actividades, para lo cual deben cumplir con las normas de seguridad en hidrocarburos vigente, y a falta de éstas deberán aplicar las normas técnicas peruanas correspondientes. Asimismo, éstos se encuentran obligados a orientar a los usuarios de GNC y/o GNL en cuanto a normas de seguridad que deben cumplir.

Ahora bien, en la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1008-2017-OS/OR LIMA NORTE en su numeral 3.5 se señala lo siguiente: "(...), la NTP 111.031 señala que las "*Estaciones de Compresión*", deben cumplir en lo aplicable con las normas de seguridad en hidrocarburos vigentes, a falta de éstas, en una norma técnica nacional o internacional de reconocida aplicación, en ese sentido la Norma Técnica Nacional emitida por el INDECOPI, NTP 111.019 en lo referido a "*Letreros de Seguridad*", señala que las instalaciones de suministro de GNV tales como el recinto de compresión, cilindros y dispensadores de los Establecimientos de venta al público de GNV deben tener pintado, en el cuerpo del mismo, la frase "GNV COMBUSTIBLES, NO FUMAR" y "APAGUE SU CELULAR", y cerca de los puntos de emanación de gases, debe ir letreros indicando "NO FUMAR", "APAGUE SU MOTOR", "APAGUE EQUIPOS ELECTRICOS" y "NO HACER FUEGO ABIERTO". En el presente caso, al momento de la emergencia ocurrida el 02 de marzo de 2016 la empresa **PETROCORP S.A.** no contaba con los letreros "GNC COMBUSTIBLES", "NO FUMAR", "APAGUE EQUIPOS ELECTRICOS" y "NO HACER FUEGO ABIERTO" en ninguna parte de su establecimiento según el Informe Técnico N° DSR-1072-2016 y los registros fotográficos que

incluyen la adquisición, recepción y compresión de Gas Natural, la Carga en Módulos Contenedores o de Almacenamiento, así como su transporte y descarga en alta o baja presión de acuerdo a los requerimientos de los Usuarios. Los Agentes Habilitados de GNC deben estar inscritos en el Registro de la DGH."

RESOLUCIÓN N° 004-2019-OS/TASTEM-S1

obran en el presente expediente, habiendo sólo colocado un letrero de prohibición de acceso al personal no autorizado en la puerta de ingreso del personal.” (Sic)

En ese sentido, de la revisión de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 1008-2017-OS/OR LIMA NORTE se desprende que la primera instancia consideró que la infracción cometida por PETROCORP -de no colocar todos los letreros de seguridad necesarios- corresponde a un incumplimiento de la NTP 111.019. Sin embargo, en el presente caso, tal y como ya se ha señalado, el sustento normativo para el inicio del procedimiento administrativo sancionador materia de autos, así como la consecuente imposición de la sanción, está referido al incumplimiento del artículo 22° del Reglamento de Comercialización en concordancia con la NTP 111.031.

En ese sentido, este Tribunal advierte que tanto en el Oficio N° 1887-2016-LIMA NORTE, como en el Informe de Inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador N° 1462-2016-OS/OR LIMA NORTE no cumplen con los requisitos establecidos en el ítem 3) del numeral 252.1 del artículo 252° del TUO de la LPAG, toda vez que los hechos que se imputan –no colocar todos los letreros de seguridad necesarios- y la calificación de la infracción efectuada adolecen de defecto de precisión y congruencia, en tanto que, no se precisa las normas infringidas por la recurrente –como la NTP 111.019 señalada en la resolución impugnada-, estableciendo sólo que dicha infracción es sancionable de acuerdo al artículo 22° del Reglamento de Comercialización, en concordancia con la NTP 111.031, de modo que no brindan la información suficiente a fin de que el administrado pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

En efecto, no se advierte que la primera instancia administrativa haya realizado una adecuada tipificación de cuáles son las normas jurídicas y/o técnicas cuyo incumplimiento se imputa a PETROCORP, en tanto, no especifica de forma precisa la calificación de la infracción que tales hechos puedan constituir, tal como exige de forma expresa el artículo 252° del TUO de la LPAG bajo sanción de nulidad de conformidad con lo establecido en el numeral 2) del artículo 10° del referido cuerpo normativo¹⁹.

En tal sentido, en virtud a las normas antes citadas, y en concordancia con lo establecido en el Principio del Debido Procedimiento, y conforme a lo ya señalado en los párrafos precedentes, la primera instancia inició un procedimiento administrativo sancionador sin motivar debidamente; dado que, la Oficina Regional Lima Norte tipificó como infracción administrativa el incumplimiento del artículo 22° del Reglamento de Comercialización en concordancia con la NTP 111.031, que no establece la obligación cuyo incumplimiento se imputa; por lo que, se incurre en un vicio de nulidad establecido en el numeral 2 del artículo 10° de la LPAG; correspondiendo que, se declara la nulidad del presente procedimiento administrativo sancionador.

En consecuencia, y al amparo del numeral 13.2 del artículo 13° del TUO de la LPAG, corresponde que este Órgano Colegiado declare la nulidad del Oficio N° 1887-2016-LIMA NORTE y de todo lo actuado con posterioridad a éste, disponiendo el archivo del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el Expediente N° 201600149512.

¹⁹ Ver Nota 10.

RESOLUCIÓN N° 004-2019-OS/TASTEM-S1

Finalmente, sin perjuicio de lo antes señalado, resulta oportuno precisar que, dado que las observaciones podrían constituir una infracción sancionable, queda a salvo la potestad del órgano competente de evaluar el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador contra PETROCORP, acorde a derecho; en caso que se verifique que la infracción a imputarse no hubiera prescrito.

6. Acerca de lo alegado en los literales b), c) y d) del numeral 2) de la presente resolución, carece de objeto que este Órgano Colegiado se pronuncie sobre el particular, dado que se ha dispuesto el archivo del procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo señalado en el numeral precedente.

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/CD²⁰.

SE RESUELVE:

Artículo Único. – Declarar de oficio la **NULIDAD** del Oficio N° 1887-2016-LIMA NORTE, notificado el 26 de octubre de 2016, así como todo lo actuado con posterioridad a éste; y, en consecuencia, disponer el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el Expediente N° 201600149512, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

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


LUIS ALBERTO VICENTE GANOZA DE ZAVALA
PRESIDENTE

²⁰ REGLAMENTO DE LOS ÓRGANOS RESOLUTIVOS DE OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 044-2018-OS/CD

"Artículo 16.- Competencia del Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería

16.1 El Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería – TASTEM tiene competencia para resolver en segunda y última instancia administrativa:

- a) Los recursos de apelación interpuestos por los administrados respecto de las resoluciones dictadas en el marco de procedimientos administrativos sancionadores.
- b) Los recursos de apelación interpuestos por los administrados respecto de las medidas administrativas dictadas por los órganos de Osinergmin.
- c) Los recursos de apelación interpuestos por los administrados respecto de las medidas de suspensión o cancelación del Registro de Hidrocarburos u otras similares contenidas en disposiciones normativas a ser cumplidas por Osinergmin.
- d) Los recursos de apelación interpuestos por los administrados contra las resoluciones emitidas en el marco de lo dispuesto en el Procedimiento para la Atención y Disposición de Medidas ante Situaciones de Riesgo Eléctrico Grave, aprobado mediante la Resolución N° 107-2010-OS/CD, o la norma que la modifique o sustituya.
- e) Los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de inhabilitación emitidas por incumplimientos al Reglamento del Registro de Instaladores de Gas Natural, aprobado mediante la Resolución N° 030-2016-OS/CD, o la norma que la modifique o sustituya.
- f) Los recursos de apelación interpuestos por los administrados respecto del importe de las multas coercitivas impuestas por los órganos de Osinergmin.

(...)

16.3 La Sala 1 del TASTEM tiene competencia en materias de electricidad y gas natural; y la Sala 2 del TASTEM tiene competencia en las materias de hidrocarburos líquidos y minería.

(...)."'