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

SALA 2

RESOLUCIÓN Nº 352-2018-OS/TASTEM-S2

Lima, 02 de octubre de 2018

VISTO:

El Expediente N° 201600185251 que contiene el recurso de apelación interpuesto por la empresa SAPET DEVELOPMENT PERÚ INC. SUCURSAL DEL PERÚ representada por el señor Chen Jintao, contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 743-2018-OS/DSHL del 15 de marzo de 2018, mediante la cual se le sancionó por incumplir normas técnicas de seguridad del subsector hidrocarburos.

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 743-2018-OS/DSHL del 15 de marzo de 2018 se sancionó a la empresa SAPET DEVELOPMENT PERÚ INC. SUCURSAL DEL PERÚ, en adelante SAPET, con una multa de 11.13 (once con trece centésimas) UIT por incumplir el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, según se detalla en el siguiente cuadro:

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	**Al numeral 80.1 del Artículo 80° del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo Nº 043-2007-EM[1]** Durante la visita de supervisión efectuada del 16 al 18 de diciembre de 2016 al Lote VII/VI, se observó que el sistema contra incendio del Equipo de Perforación Hidráulica de la empresa PETREVEN no se encuentra Listado y aprobado en su eficiencia y calidad por la UL (Underwriters Laboratories), FM (Factory Mutual) u otra entidad equivalente, aceptada por el INDECOPI, en lo siguiente:	2.13.10[2]	11.13 UIT

[1] Decreto Supremo N° 043-2007-EM
Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos
Artículo 80.- Sistemas de prevención y extinción de incendios
80.1 Los equipos y agentes contra incendio deberán ser Listados y aprobados en su eficiencia y calidad por la UL, FM u otra entidad equivalente, aceptada por el INDECOPI.

[2] Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD
Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos
Rubro 2. Técnicas y/o Seguridad.
2.13. Incumplimiento de las normas sobre instalación y operación de Sistemas Contraincendio (Hidrantes, Sistema de Enfriamiento, Reservas de Agua, Extintores y/o demás)
3.13.10. En instalaciones de exploración y explotación
Base legal: Arts. 78º al 83º, 85º, 86º, 87º, 88º, 89º, 90º, 91º, 92º, 95º al 99º, 101º, 103º, 139º inciso c, 140º, inciso a, 148º, 149º, 150º numerales 1 inciso b, 2 inciso c, 3 y 4, 156º inciso a, 161º, 165º, 167º numeral 1, 168º, 170º, 172º, 206º inciso b, 207º inciso a, del Reglamento aprobado por D.S. Nº 043-2007-EM, entre otras normas.
Multa: Hasta 500 UIT.
Otras Sanciones: CI, STA, SDA

	a. La electrobomba centrífuga del sistema contra incendio del equipo de perforación. b. El equipo Generador de Espuma (TECIN: AF 120) del sistema contra incendio del equipo de perforación. En ese sentido, se advierte un incumplimiento de lo establecido en la normativa vigente.		
	MULTA TOTAL		**11.13 UIT**

Como antecedentes relevantes, cabe señalar los siguientes:

a) Del 16 al 18 de diciembre de 2016 se efectuó una visita de supervisión operativa a las instalaciones del Lote VII/VI de responsabilidad de la empresa SAPET, a fin de verificar las condiciones de seguridad del sistema contra incendio del Equipo de Perforación Hidráulica de la empresa PETREVEN que se encontraba perforando el nuevo Pozo N° 16010 en el campo Lagunitos, levantándose el Acta de Visita de Supervisión y/o Fiscalización N° 0002701.

b) Mediante Oficio N° 1379-2017-OS-DSHL notificado el 12 de abril de 2017, se remitió a la empresa fiscalizada el Informe Técnico de Supervisión Operativa, en el cual se detallaron los hallazgos detectados en la visita de supervisión a las instalaciones del Lote VII/VI realizada del 16 al 18 de diciembre del 2016, otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles para la presentación de sus descargos.

c) A través de la Carta N° SL-HSSE-C-072-2017, ingresada con registro N° 201600185251 de fecha 28 de abril de 2017, la administrada presentó sus descargos.

d) Mediante Oficio N° 1135-2017-OS-DSHL/JEE de fecha 31 de mayo de 2017 notificado con fecha 05 de junio de 2017, se comunicó a SAPET el inicio del procedimiento administrativo sancionador, otorgándole el plazo de cinco (05) días hábiles para que presente sus descargos.

e) Por escrito de registro N° 201600185251 de fecha 12 de junio de 2017, la recurrente solicitó la ampliación del plazo otorgado para presentar sus descargos.

f) A través del Oficio N° 2406-2017-OS-DSHL/JEE notificado el 15 de junio de 2017 se concedió a SAPET la prórroga de diez días hábiles adicionales para la presentación de sus descargos.

g) Con escrito de registro N° 201600185251 de fecha 28 de junio de 2017, la administrada presentó sus descargos al Oficio N° 1135-2017-OS-DSHL/JEE.

h) Posteriormente, a través del Oficio N° 3101-2017-OS-DSHL/JEE notificado el 08 de agosto de 2017, se remitió a SAPET el Informe Final de Instrucción N° 610-2017-INAB-1 de fecha 17 de julio de 2017, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos.

i) A través del escrito de registro N° 201600185251 de fecha 15 de agosto de 2017, la administrada presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.

j) Mediante escrito de registro N° 201600185251 de fecha 25 de enero de 2018, SAPET informa que ha elaborado un proyecto de Sistema Contra Incendio para Equipos de Perforación Hidráulica de Pozos Petroleros.

k) En el Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° DSHL-42-2018 se realizó el análisis de los actuados en el expediente y se sancionó mediante la citada Resolución N° 743-2018-OS/DSHL.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Con escrito de registro N° 201600185251 presentado con fecha 09 de abril de 2018, SAPET interpuso recurso impugnativo contra la Resolución N° 743-2018-OS/DSHL, de acuerdo a los siguientes fundamentos:

Respecto a la imposibilidad de cumplir con la obligación

a) Señala que la resolución impugnada se ha emitido sin cumplir con las garantías previstas en el Reglamento PAS, al haberse sustentado una imputación en base a una obligación cuyo alcance no ha sido delimitado de manera correcta. Asimismo, manifiesta que existen descargos que no han sido adecuadamente analizados o desvirtuados por los órganos instructor y sancionador respectivamente; razón por la cual, dicha resolución adolece de una indebida motivación, por lo cual debe declararse nula.

b) Indica que el incumplimiento está relacionado con las actividades de perforación que realiza SAPET y la obligación era mantener un adecuado sistema contra incendio aplicable a dichas actividades, en este caso, un "Equipo Generador de Espuma", el cual no se encontraba listado por UL, FM u otra entidad equivalente.

Sin embargo, no se tomó en cuenta que existen situaciones específicas en las cuales un equipo o sistema contra incendio no es listado por UL u otra entidad, básicamente por la ausencia de una NFPA o una norma técnica que sirva de contraste para que una institución como UL (Underwriters Laboratories) pueda emitir una declaración de idoneidad como es el caso de los Sistemas de Espuma con Aire Comprimido (CAFS), siendo imposible que se pueda cumplir con el requisito de un listado que no existe en la industria.

c) Al respecto, la identificación de supuestos en los cuales no es posible su cumplimiento, como es el caso del numeral 80.1 del artículo 80° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2007-EM, exige a OSINERGMIN efectuar una interpretación sistemática del citado reglamento que también incorpora a las NFPA y a partir de dicha interpretación se debería concluir que algunos supuestos específicos (como la utilización de CAFS u otros equipos móviles) no están contemplados en la exigencia general prevista en dicha norma, caso contrario, implicaría que se sancione por no cumplir con requerimientos de imposible cumplimiento.

d) Señala que no obstante haber puesto en conocimiento del órgano sancionador la dificultad

existente para cumplir con la norma, no se revisó a fondo estos aspectos, sustentando su decisión en una lectura literal de la norma sin tener en cuenta los aspectos sistemáticos contemplados en el citado reglamento tales como conceptos de UL, concordancia con las NFPA, diferencia de tipos y sistema contra incendio.

Asimismo, indica que en el Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° DSHL-42-2018, las declaraciones vertidas por especialistas no se consideraron válidas porque no fueron emitidas por autoridad competente.

Al respecto, refiere que la primera instancia tampoco se preocupó en efectuar las consultas correspondientes a INACAL, a fin de dilucidar los hechos relacionados con el régimen de listado y la inexistencia de este supuesto para determinados tipos de equipos y sistemas contra incendio.

Respecto al cálculo de multa

e) Señala que si el cálculo del beneficio ilícito responde a un costo evitado, dicho costo debería estar relacionado con el proceso de certificación o listado del sistema contra incendio ante una autoridad competente aceptada por INDECOPI y no por la falta de un equipo contra incendio, no siendo coherente que en el cálculo de la multa se esté cargando el costo de la adquisición de un equipo, reflejando una situación totalmente distinta a los hechos imputados.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre la caducidad del procedimiento administrativo sancionador

3. Mediante el Decreto Legislativo N° 1272, vigente desde el 22 de diciembre de 2016, se incorporó el artículo 237-A[3] a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, precisándose que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores es de nueve (9) meses contados 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.

   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, el numeral 3 del citado artículo 237-A, establece que la caducidad es declarada de oficio por el órgano competente y también que el administrado se encuentra facultado a solicitarla.

---

[3] Decreto Legislativo N° 1272
"Artículo 237-A. Caducidad del procedimiento sancionador
1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo.
Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver, la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.
4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción."

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la publicación del Decreto Legislativo N° 1272, introdujo diversas modificaciones e incorporó nuevas disposiciones a la Ley N° 27444, precisándose en la Primera Disposición Complementaria Transitoria[4] del mencionado Decreto Legislativo que las entidades debían adecuar sus procedimientos especiales a lo previsto en esta norma.

De acuerdo a ello, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, se aprobó el Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de OSINERGMIN, vigente desde el 19 de marzo de 2017, el cual respecto al plazo de caducidad dispone en el numeral 28.2 del artículo 28° que el órgano sancionador tiene un plazo de nueve (9) meses contados a partir del inicio del procedimiento sancionador para emitir la resolución que sanciona o archiva el procedimiento, y de manera excepcional, tal plazo puede ser ampliado como máximo por tres (3) meses, mediante resolución debidamente sustentada, la cual debe ser notificada al administrado[5].

Asimismo, en el numeral 31.4 de la Resolución N° 040-2017-OS/CD 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[6].

Adicionalmente, es importante precisar que, en la sesión plena realizada el 10 de julio de 2018, los vocales del TASTEM debatieron en torno a la aplicación de la caducidad, acordando por unanimidad, que el plazo de caducidad de nueve (9) meses incluye la emisión y notificación de la resolución.

Ahora bien, el presente procedimiento administrativo sancionador se inició mediante el Oficio N° 1135-2017-OS-DSHL/JEE, notificado el 05 de junio de 2017, al cual se le adjuntó el Informe de Instrucción N° 469-2017-INAB-1 y fue resuelto por Resolución N° 743-2018-OS/DSHL de fecha 15 de marzo de 2018 notificada el 16 de marzo de 2018.

De lo anterior, se advierte que desde la fecha de inicio del procedimiento (05 de junio de 2017) hasta la fecha de notificación de la resolución de sanción (16 de marzo de 2018) han transcurrido nueve (9) meses y nueve (9) días hábiles, siendo importante señalar que de la revisión del expediente sancionador, se verifica que no se ha emitido ni notificado resolución de ampliación de plazo alguna previo al vencimiento del plazo dispuesto por la norma para emitir y notificar la resolución de sanción.

---

[4] Decreto Legislativo N° 1272
"Primera.- Las entidades tendrán un plazo de sesenta (60) días, contados 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."

[5] Resolución N° 040-2017-OS/CD
"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. (...)"
28.5 Toda notificación deberá practicarse en días y horas hábiles, y a más tardar dentro del plazo de cinco (05) días hábiles, a partir de la expedición del acto que se notifique."

[6] Texto único Ordenado de la Ley N° 27444
Artículo 257.- Caducidad 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 no interrumpe la prescripción.

Por lo expuesto, se concluye que el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado con fecha 05 de junio de 2017 a la empresa SAPET DEVELOPMENT PERÚ INC. SUCURSAL DEL PERÚ ha caducado, correspondiendo su archivo; sin perjuicio que la primera instancia evalúe el inicio de un nuevo procedimiento sancionador de acuerdo al numeral 4 del artículo 237-A de la Ley N° 27444.

4. En atención a lo expuesto en el numeral anterior, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos expuestos en los literales a) al e) 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 de oficio la **CADUCIDAD** del presente procedimiento administrativo sancionador contra la empresa SAPET DEVELOPMENT PERÚ INC. SUCURSAL DEL PERÚ, tramitado en el Expediente N° 201600185251; y, en consecuencia, disponer su **ARCHIVO**.

Artículo 2°.- Declarar agotada la vía administrativa.

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

JESÚS FRANCISCO ROBERTO TAMAYO PACHECO
PRESIDENTE