

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

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 401-2018-OS/TASTEM-S2

Lima, 30 de octubre de 2018

VISTO:

El Expediente N° 201300133251 que contiene el recurso de apelación interpuesto por CNPC PERÚ S.A. (en adelante CNPC) debidamente representada por el señor Wang Zhengwen, contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 13747-2016-OS/DSHL de fecha 25 de octubre de 2016, mediante la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1966-2016-OS/DSHL del 30 de junio de 2016, a través de la cual se la sancionó por incumplir el Procedimiento de Evaluación y Aprobación de los Instrumentos de Gestión de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 240-2010-OS/CD .



CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1966-2016-OS/DSHL del 30 de junio de 2016 se sancionó a la empresa CNPC, con una multa de 11.11 (once con once centésimas) UIT por incumplir el Procedimiento de Evaluación y Aprobación de los Instrumentos de Gestión de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 240-2010-OS/CD; conforme al siguiente detalle:



INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Artículo 7° del Anexo del Procedimiento aprobado mediante Resolución N° 240-2010-OS/CD¹. No cumplir con las obligaciones contenidas en el Anexo A del Estudio de Riesgos para la Perforación y Prueba del Pozo Exploratorio PARATORI 4X, ubicado en el Lote 58. De la revisión al documento Informe Final: "Accidente con lesión a la fuerza de trabajo, Clase 3 Empresa Schlumberger del Perú S.A. (11 de Agosto de	Numeral 4.10.2.1 ⁴	11.11 UIT

¹ Resolución de Consejo Directivo N° 240-2010-OS/CD

"Artículo 7.- Exigibilidad de las obligaciones contenidas en los Instrumentos de Gestión de Seguridad
Luego de su aprobación, los Instrumentos de Gestión de Seguridad son de obligatorio cumplimiento por parte de las Empresas Autorizadas. Su inobservancia se encuentra sujeta a las sanciones que OSINERGMIN imponga en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones correspondiente."

⁴ Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD y modificatorias

Rubro 4. Otros incumplimientos

4.10 Instrumentos de Gestión de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos

4.10.2 Incumplir con las obligaciones contenidas en los instrumentos de Gestión de Seguridad

4.10.2.1 Incumplir con las obligaciones contenidas en el Estudio de Riesgos

Base legal: R.C.D. N° 240-2010-OS/CD.

Multa: Hasta 44000 UIT.

Otras Sanciones: CE, CI, STA.

<p>2013)², el cual fuera elaborado por la empresa CNPC, en el numeral 7. "Causas del Accidente", declara:</p> <p>7.1. CAUSAS INMEDIATAS:</p> <p>7.1.1 Actos Inseguros: Emplear equipo defectuoso: La herramienta de mano "comba" que se utilizó, ya en usos anteriores se había salido el mazo del mango.</p> <p>7.1.2 Condiciones Inseguras: Herramientas, equipos o materiales defectuosos: La herramienta de mano "comba" que se utilizó presentaba desgaste por uso con anterioridad.</p> <p>7.2. CAUSAS BASICAS:</p> <p>Factores Personales: Falta de habilidad: "La acción de combear para ajustar la unión de tuberías corresponde más a un trabajo de personal operativo con mayor expertiz que de un supervisor."</p> <p>En este sentido y de acuerdo a lo indicado en los documentos antes citados, se advierte que en anteriores usos de la herramienta "comba", se había salido el mazo del mango, es decir el peligro ya había sido identificado anterior al accidente en análisis.</p> <p>En este contexto, de la revisión del Estudio de Riesgos para la Perforación y Pruebas del Pozo Exploratorio PARATORI 4X, ubicado en el Lote 58, Anexo A: APP – ANALISIS PRELIMINAR DE PELIGROS, Proceso: Prueba de Pozo, Actividad: Montaje de Equipos de Superficie, en la columna "Control Existente" se instruye: "Comunicar al Supervisor acerca de todos los riesgos durante el montaje".</p> <p>Por lo cual, lo establecido en el Anexo A del citado Estudio de Riesgos no fue cumplido por la empresa fiscalizada, pues de la revisión al ítem 10 del documento "Permiso Principal para Realizar Trabajos N° 021875"³, el supervisor CNPC PERU S.A. (Supervisor Responsable de Trabajo) dio conformidad (VB) en el área de trabajo, a que las herramientas a emplearse en las tareas para Montaje de Equipos de Superficie para etapa de Prueba de Pozo, están acondicionados a las exigencias del área donde sería utilizados, estableciéndose que el citado supervisor no indagó y verificó en el área de trabajo que las herramientas a usarse estén disponibles en condiciones seguras.</p> <p>Consecuentemente, la empresa fiscalizada no cumplió con ejecutar las medidas preventivas contenidas en el Anexo A del Estudio de Riesgos para la Perforación y Prueba del Pozo Exploratorio PARATORI 4X del Lote 58, para las tareas que venía realizando el trabajador Sr. [REDACTED] al momento de accidentarse.</p> <p>Al respecto, de acuerdo con el numeral 2.07 del Programa de Adecuación al D.S. N° 081-2007-EM y Cronograma de Ejecución de PETROBRAS (actualmente CNPC PERU S.A.) 2008/13, la empresa fiscalizada, se encontraba obligada a instalar las facilidades para la inyección de químicos, a fin de proteger el oleoducto de la corrosión interna, teniendo como plazo hasta el 31 de diciembre de 2011. Por lo que se evidencia que CNPC no cumplió con instalar las facilidades para la inyección de químicos, los cuales hubieran evitado la falla de la tubería y posterior ocurrencia del siniestro.</p>		
MULTA TOTAL		11.11 UIT⁵



² Remitido por la empresa CNPC PERU S.A. mediante Carta PEP-EXP-169-2013 (anexo 6), de fecha 10 de octubre de 2013 y con escrito de registro N° 201300133251.

³ Documento remitido por la empresa fiscalizada en adjunto a la carta N° CNPC-HSSE-133-2015 de fecha 02 de junio de 2015 y registro N° 201300133251, en respuesta al oficio N° 1267-2015-OS-GFHL/UPPD.

⁵ Para la determinación y graduación de la sanción se observó lo señalado en el Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 1555-2016-OS-DSHL de fecha 23 de mayo de 2016, obrante de fojas 120 a 124 del expediente. Asimismo, de acuerdo al referido Informe, se aplicó la

Como antecedentes relevantes cabe señalar los siguientes:

- a) Con fecha 11 de agosto de 2013, el señor [REDACTED], supervisor de pruebas, sufrió un accidente grave en el área de medición de la zona de testing de la Locación Paratori 4X del Lote 58 de responsabilidad de la empresa CNPC En circunstancias que se encontraba ajustando la unión weco 602 empleando una comba de 10 libras, decide golpear la unión de golpe 602 con una comba, en ese momento la cabeza de dicha herramienta se desprendió del mango, perdiendo el control de la misma y golpeando por la inercia del movimiento su dedo índice derecho entre la superficie de la tubería y el mango de fibra de vidrio de la comba. El trabajador fue trasladado a la Unidad Médica donde se le proporcionó tratamiento y se coordinó su traslado a la Clínica [REDACTED] para tratamiento quirúrgico.
- b) Mediante fax de fecha 12 de agosto de 2013 y luego a través de escrito de registro N° 201300133251 de fecha 13 de agosto de 2013, la empresa fiscalizada remitió el Informe Preliminar de Accidentes Graves o Fatales o Accidentes con Daños Materiales Graves N° 04, correspondiente al accidente grave ocurrido el 11 de agosto de 2013.
- c) A través del escrito de registro N° 201300133251 (Carta PEP-EXP-AEX-020-2013) de fecha 23 de agosto de 2013, la empresa fiscalizada remitió el Informe Final de Accidentes Graves o Fatales o Accidentes con Daños Materiales Graves correspondiente al accidente antes citado.
- d) Con Oficio N° 6148-2013-OS-GFHL/UPPD notificado el 24 de setiembre de 2013, OSINERGMIN solicitó a la empresa CNPC información adicional relacionada al citado accidente. Mediante escritos de registro N° 201300133251 (Cartas PEP-EXP-169-2013 y PEP-EXP-170-2013 de fechas 10 y 11 de octubre de 2013) la empresa fiscalizada dio respuesta.
- e) Por Oficio N° 786-2016-OS-DSHL notificado con fecha 13 de abril de 2016, la DSHL comunicó a CNPC el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador y le remitió el Informe de Inicio de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 615-2016-OS-DSHL de fecha 15 de marzo de 2016.
- f) A través del escrito de fecha 20 de abril de 2016 registrado por OSINERGMIN en el expediente N° 201300133251, CNPC presentó sus descargos.
- g) Mediante la mencionada Resolución N° 1966-2016-OS/DSHL sustentada en el Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 1555-2016-OS-DSHL, se sancionó a CNPC, por el incumplimiento descrito en el cuadro antes señalado.
- h) Con el escrito N° 201300133251 presentado el 25 de julio de 2016, la empresa CNPC interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1966-2016-OS/DSHL, el mismo que fue declarado infundado a través de la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 13747-2016-OS/DSHL.



ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Por escrito de registro N° 201300133251 presentado con 21 de noviembre de 2016, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 13747-2016-OS/DSHL, solicitando su nulidad en atención a los siguientes fundamentos:



Sobre el cumplimiento de comunicar al supervisor todos los riesgos durante el montaje

- a) OSINERGMIN considera que al no incluir en el Sistema de Análisis de Riesgo Operacionales S.A.R.O., el “peligro” consistente en que en anteriores usos de la herramienta comba se habría salido el mazo del mango, se estaría en el incumplimiento de CNPC al artículo 7° del Anexo del Procedimiento de Evaluación y Aprobación de los Instrumentos de Gestión de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 240-2010-OS/CD.
- b) Sostiene que la imputación realizada por OSINERGMIN en el presente procedimiento administrativo sancionador, es la de no cumplir con el control de “Comunicar al supervisor acerca de todos los riesgos durante el montaje”; con lo que la sola acreditación de que sí efectuó dicha comunicación de riesgos debería desvirtuarse toda imputación.

No obstante, pese a que CNPC ha demostrado a lo largo del todo el procedimiento administrativo sancionador, que a través del documento denominado S.A.R.O. N° 044267 presentado en su recurso de reconsideración, comunicó al supervisor de todos los riesgos, es decir que se actuó de acuerdo al Sistema de Permisos de Trabajo para estas actividades específicas, ello no ha sido valorado por OSINERGMIN.



El mencionado documento se generaba de manera diaria entre el supervisor contratista, el operario, el supervisor de CNPC, y todo el personal que ejecutaría el trabajo, describiéndose las actividades a realizar en la jornada de trabajo, identificándose los riesgos para cada actividad, principalmente el riesgo del golpe de herramienta durante el armado del equipo, estableciéndose las respectivas acciones de prevención y control, entre ellas, que el personal esté capacitado y el uso adecuado de las herramientas de golpe.

- c) En ese sentido, se concluye que el riesgo de sufrir un golpe fue identificado correctamente e informado a todo el personal que interviene en el trabajo, entre ellos al supervisor; por lo tanto, no existe incumplimiento al artículo 7° del Anexo del Procedimiento aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 240-2010-OS/CD, siendo OSINERGMIN quien tiene que demostrar que no se realizó el análisis de riesgo correspondiente o que dicho análisis no fue comunicado al supervisor.

Lo señalado lo fundamenta en el Principio del Debido Procedimiento, dado que, si la imputación es clara, “falta de comunicación al supervisor de todos los riesgos durante el montaje”, el análisis de su cumplimiento también debe serlo, sobre todo si CNPC ha demostrado la identificación y comunicación de todos los riesgos con la presentación del documento S.A.R.O.

- d) Considera que OSINERGMIN no sustenta su imputación de forma clara y precisa, por el contrario, pretende fundamentar la infracción con la emisión del Permiso de Trabajo N° 021857 señalando lo siguiente:

- Que el Permiso de Trabajo N° 021857 no fue emitido en el lugar de ejecución de trabajo.

Sin embargo, CNPC señala que dicha afirmación carece de relevancia en el presente procedimiento pues no acredita lo imputado, es decir, dicho documento no acredita que no se comunicó al supervisor todos los riesgos durante el montaje.

- Que no se verificó in situ el requerimiento del ítem 10 del permiso de trabajo referido a que las herramientas a emplearse deben estar acondicionadas a las exigencias del área donde serán utilizadas; y que el receptor debió asegurarse que el ejecutor supervisor contratista, refiera que en anteriores usos de la herramienta comba se había salido el mazo del mango.

CNPC indica que ninguna de estas dos afirmaciones acredita el incumplimiento, siendo que claramente identificó el riesgo de golpe de herramienta durante el armado del equipo con el documento S.A.R.O.

- Al no considerar en el análisis de riesgo el “peligro” consistente en que anteriores usos de la herramienta comba se había salido el mazo del mango, se transmitió la falta al permiso de trabajo.

Este, a su parecer, constituye la más grave de las afirmaciones de OSINERGMIN en su intento por sustentar un supuesto incumplimiento no cometido, siendo que se pretende que a través del análisis de riesgos se identifiquen no solo los riesgos sino también los “peligros”. Si se analiza con detenimiento el documento S.A.R.O. N° 044267 los campos a llenar corresponden a la descripción de “ACTIVIDAD, RIESGOS Y ACCIONES DE PREVENCIÓN Y CONTROL”, información que fue completada correctamente, no existiendo algún campo de “peligros”.

- e) Agrega que es importante entender la diferencia entre peligro y riesgo, siendo el “peligro” una condición o característica intrínseca que puede causar lesión, daño a la propiedad o paralización de un proceso. Por otro lado, el “riesgo” es la combinación de la probabilidad y la medida de la magnitud de los daños frente a una situación. Se habla de riesgos para hablar de la ocurrencia ante un potencial perjuicio para las personas, bienes, organizaciones o entidades.

Por tanto, al imputársele que no se comunicó o no se realizó un análisis de los peligros a lo largo de todo el procedimiento administrativo sancionador se estaría vulnerando el Principio del Debido Procedimiento, debiendo declararse la nulidad y archivarse el presente procedimiento.

Sobre lo señalado en la resolución materia de impugnación con relación a que el análisis de riesgo debe ser previo al permiso de trabajo.

- f) Alega que es errónea la indicación de OSINERGMIN al señalar que el documento S.A.R.O. fue emitido con posterioridad a la firma del Permiso de Trabajo, toda vez que el Flujograma resume la sistemática de la emisión de un Permiso de Trabajo de acuerdo al Procedimiento PP-31R-00018 sobre Permisos de Trabajo. En este se observa que previamente a la ejecución de trabajo debe emitirse el Permiso de Trabajo y antes de ello, se elabora el Análisis de Riesgos de la Tarea o el S.A.R.O, como se advierte en la siguiente gráfica:

Los resultados de las auditoras (cualitativas y cuantitativos) deben ser presentados y analizados en las reuniones de análisis críticos de SMS y ser tratados de acuerdo al estándar VinculoPP-3IR-00013 – Apropiación, Identificación y Tratamiento de Anomalías SMS.

6.2 Flujoograma del proceso



Figura 1- Flujo del Proceso

6.3 Detalle de las actividades del proceso

6.3.1. Planificar trabajo

La etapa de planificación debe realizarse con la adecuada anticipación en condiciones normales y deben participar un equipo multidisciplinario, se debe considerar los aspectos relativos al ambiente y la seguridad mediante un Análisis de Riesgos para identificar las medidas de prevención y control correspondientes, así como la necesidad de emitir un PT, de PTCO y de habilitaciones especiales. En situaciones de urgencia/emergencia, la duración de la fase de planificación puede ser reducida, pero sin omitir el análisis de riesgos. En la planificación se debe considerar mínimamente:

- Evaluación y detalle de las tareas a realizar
- Cronología de las actividades

Si se observa el numeral 6 del Permiso de Trabajo N° 021875, se puede concluir que para la emisión de este documento se requiere que el análisis de riesgo correspondiente haya sido elaborado previamente; caso contrario, el supervisor no emite el permiso de trabajo.

Por lo tanto, considera que existe una falta de objetividad por parte de OSINERGMIN.

- g) Menciona que el documento “Permiso de Trabajo” es uno tipo Declaración Jurada firmado por los representantes de ambas empresas y de acuerdo al artículo 42° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, toda Declaración Jurada se presume verificada por quien hace uso de ella así como del contenido veraz para fines administrativos, por lo que el punto 10 del Permiso de Trabajo N° 021875 demuestra que CNPC declaró y cumplió con constatar el estado de las herramientas, equipos eléctricos y otros equipos que serían utilizados en el trabajo tal como consta en dicho documento.

En ese sentido, el mencionado Permiso de Trabajo debe ser considerado un documento válido y no debe ser desvirtuado porque una de las herramientas hubiese fortuitamente fallado y ocasionado el accidente en el dedo del trabajador de la contratista.

Respecto al cálculo de multa.

- h) Señala que OSINERGMIN ha omitido pronunciarse respecto a los puntos expuestos en el recurso de reconsideración, como el supuesto beneficio ilícito, Principio de Razonabilidad en el cálculo de multa y la falta de motivación del valor del Factor A. En la resolución materia de impugnación se establece que la herramienta estuvo siendo usada en el periodo de tiempo que se venía armando los equipos para la etapa de *Well Testing* y por tanto presume que desde

el inicio del armado dicha herramienta pudo fallar. OSINERGMIN tampoco se pronunció sobre el cálculo del beneficio ilícito en relación al personal de supervisión, pues únicamente señala que el costo evitado ha sido calculado estimando los costos que cualquier empresa tendría que incurrir con independencia de si en los hechos se contaba o no con el personal.

Al respecto se cuestiona sobre lo siguiente: *¿Cómo podría señalarse que "dicho cálculo se hace con independencia de si se contaba o no con el personal, si de lo que está tratando es de un supuesto beneficio ilícito, es decir de costos evitados?. Se ha consignado un valor de US\$ 13, 464.00 por un personal con el que sí se contaba.*

- i) El cálculo de multa contiene una serie de costos evitados sin que hasta la fecha se haya motivado de manera suficiente. Así, se tiene que el costo evitado es deducido en base a un periodo de cálculo de 17 días, incluyéndose en este período desde que se inicia el armado de equipos para *Well Testing* (26 de julio) hasta el 11 de agosto de 2013, fecha en la que se produjo el accidente del trabajador [REDACTED]

Al respecto, se consignó un valor de US\$621.49 como costo evitado y postergado a la fecha de cálculo de multa, incluyendo en dicho presupuesto el costo de horas – hombre de 01 Co Man a US\$ 73.00 a 0.5 horas diarias, durante 17 días (por no haber auditado durante este periodo de tiempo los permisos de trabajo alcanzados por el Emisor que dio conformidad a los mismos, durante la etapa de armado de equipos para *Well Testing*).

- j) En ese sentido, OSINERGMIN no ha demostrado que en los documentos generados en el Sistema de Permisos de Trabajo durante los 17 días se hayan cometido errores. Sostiene que las empresas no contratan auditores específicos para verificar permisos de trabajo ni se trata de una exigencia legal, siendo los servicios de auditoría servicios puntuales y específicos. Los valores no pueden ser calculados como un costo evitado ya que sí se contaba con una empresa especializada para este tipo de servicio como lo era la [REDACTED] que se encargó del armado de equipos de *Testing* y líneas de superficies para ejecutar los trabajos de ensayos de pozos.
- k) Señala que contaba con todo el personal necesario de supervisión y de dirección durante toda la etapa de armado de equipos para *Well Testing*, ya que en el pozo se encontraba el Company Man de perforación (Ing. [REDACTED]), el fiscalizador de *Testing* (Ing. [REDACTED]) ambos de CNPC y el supervisor de la contratista (Sr. [REDACTED]).
- l) Manifiesta que no existe sustento, ni criterio razonable que explique por qué OSINERGMIN aplicó 17 días para el cálculo de multa; agrega que este criterio es totalmente desmedido ya que está considerando incluso los días anteriores al incidente en el que no ocurrió ningún evento que demostrara algún tipo de riesgo para hacer el cálculo de multa, haciendo el cálculo en base al costo de personal con el que sí contaba al momento del accidente en la zona de trabajo.
- m) Ello se sustenta en el artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, siendo que la potestad sancionadora está regida por principios especiales, como el Principio de Razonabilidad, el cual establece que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- El beneficio ilegalmente obtenido; y
- La existencia o no de la intencionalidad en la conducta del infractor.

OSINERGMIN debió aplicar los criterios señalados para graduar la cuantía de la multa impuesta y así cumplir de manera acertada con el Principio de Razonabilidad.

n) Finalmente, manifiesta que OSINERGMIN asignó el número 1 como valor del Factor A, no obstante que ni en la Resolución impugnada, ni en el Informe, ni en la Resolución de Sanción, realiza alguna mención o referencia a la evaluación o análisis de los agravantes y atenuantes, estableciendo dicho número de manera arbitraria.

3. A través del Memorándum N° DSHL-1101-2016 recibido el 14 de diciembre de 2016 por la Sala 2 del TASTEM, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos remitió el expediente materia de análisis.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Respecto a la infracción

4. Con relación a lo alegado en los literales a) al e) del numeral 2 de la presente resolución, se debe indicar que de acuerdo al Principio del Debido Procedimiento establecido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, aplicable al presente caso, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende, entre otros, el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁶.

De acuerdo al numeral 5 de la parte considerativa de la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 13747-2016-OS/DSHL, constituye parte integrante de dicho acto administrativo el contenido del Informe de Análisis de Recurso Impugnativo N° 67-OS-DSHL obrante de fojas 158 a 160 del expediente; razón por la cual el análisis de los argumentos expuestos por CNPC, en torno a la validez del pronunciamiento del órgano de primera instancia, se debe realizar en función a ambos instrumentos.

En tal sentido, corresponde indicar que de la revisión de los fundamentos de la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 13747-2016-OS/DSHL y del Informe de Análisis de Recurso Impugnativo N° 67-OS-DSHL se verifica que el pronunciamiento de la DSHL desarrolló los siguientes aspectos:

- Los hechos imputados considerados como ilícitos administrativos y sancionados mediante

⁶ Ley N° 27444.

Ley del Procedimiento Administrativo General
Título Preliminar

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

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo".

Resolución N° 1966-2016-OS/DSHL, así como la evaluación de los requisitos legales de admisión del recurso de reconsideración. Se detallaron los argumentos de defensa y medios de prueba presentados por CNPC a través de su recurso de reconsideración presentado por escrito de registro N° 201300133251 de fecha 25 de julio de 2016⁷.

- Análisis de los argumentos de defensa y medios de prueba presentados en función a los hechos que sustentaron la configuración de la infracción; asimismo se se declaró infundado el recurso de reconsideración indicándose lo siguiente:

Que la empresa declaró en su Informe Final del accidente emitido por su Comité de Seguridad lo siguiente:

“7.1. CAUSAS INMEDIATAS:

7.1.1 Actos Inseguros: Emplear equipo defectuoso: La herramienta de mano “comba” que se utilizó, ya en usos anteriores se había salido el mazo del mango.

7.1.2 Condiciones Inseguras: Herramientas, equipos o materiales defectuosos: La herramienta de mano “comba” que se utilizó presentaba desgaste por uso con anterioridad.”

Se le indicó que al momento en que se verificó el ítem 10⁸ del permiso de trabajo N° 021875, no se constató que las herramientas para las tareas a ejecutarse se encontraban acondicionadas a las exigencias del área donde serían utilizadas, tal como se requiere en el formato de permiso de trabajo. Por lo tanto, acorde a la secuencia establecida en atención a la norma legal, se incumplió con el Estudio de Riesgos al no reportar al supervisor todos los riesgos existentes durante la tarea de montaje de equipos para la etapa de *Well Testing*.

Sobre el particular, cabe precisar que el artículo 7° de la Resolución N° 240-2010-OS-CD, precisa que luego de su aprobación, los instrumentos de gestión de seguridad son de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas autorizadas, cuya inobservancia se encuentra sujeta a las sanciones que OSINERGMIN imponga en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones correspondiente⁹.

De ahí que, lo establecido en los instrumentos de gestión de seguridad, como son los Estudios de Riesgos, constituyen obligaciones que deben ser observadas durante las labores que los administrados realicen, cuyos incumplimientos, configuran ilícitos administrativos pasibles de sanción. En el presente caso, el Estudio de Riesgos señala que, en los procesos, de prueba de pozo, actividades de montaje de equipos de superficie, control existente, debe “Comunicar al supervisor acerca de todos los riesgos durante el montaje”, lo que no ocurrió en el presente caso.

Asimismo, se debe precisar que el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos

⁷ Numeral 2 de la parte considerativa de la resolución de impugnada y numeral 2 del Informe de Análisis de Recurso Impugnativo.

⁸ Ítem 10 del permiso de trabajo N° 021875 refiere que las herramientas a emplearse en las tareas para Montaje de Equipos de Superficie para etapa de Prueba de Pozo, deben estar acondicionados a las exigencias del área donde serán utilizados.

⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 240-2010-OS/CD

Anexo-Procedimiento para la Evaluación y Aprobación de los Instrumentos de Gestión de Seguridad

Artículo 7.- Exigibilidad de las obligaciones contenidas en los Instrumentos de Gestión de Seguridad

Luego de su aprobación, los Instrumentos de Gestión de Seguridad son de obligatorio cumplimiento por parte de las Empresas Autorizadas. Su inobservancia se encuentra sujeta a las sanciones que OSINERGMIN imponga en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la Tipificación de infracciones y Escala de Multas y Sanciones correspondiente.

RESOLUCIÓN N° 401-2018-OS/TASTEM-S2

aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM, define al Análisis de Riesgo como: *El estudio para evaluar los peligros potenciales y sus posibles consecuencias en una instalación existente o en un proyecto, con el objeto de establecer medidas de prevención y protección.*

Cabe agregar que conforme el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, el Permiso de Trabajo es un documento escrito por el cual se autoriza a desarrollar actividades como inspección, mantenimiento, reparación, instalación o construcción, entre otros, bajo ciertas condiciones de seguridad, en un período de tiempo definido y sin el cual no se podrán empezar los trabajos. Esta autorización estará predeterminada en el tiempo y el área en donde se desarrollarán los trabajos, indicando en el documento la constatación de las medidas de seguridad a realizarse para la ejecución de tales labores.

Al respecto, los documentos presentados por la empresa recurrente como el Análisis de Riesgos, el Permiso de Trabajo N° 021875, el Estudio de Riesgos para la Perforación y Pruebas del Pozo Exploratorio PARATORI 4X e Informe Final: "Accidente con lesión a la fuerza de trabajo, Clase 3 [REDACTED] (11 de Agosto de 2013)", fueron debidamente valorados por OSINERGMIN, por lo que no se ha vulnerado el Principio del Debido Procedimiento.

En efecto, tal como se señaló en la resolución materia de impugnación, no se comunicó al supervisor acerca de todos los riesgos durante el montaje, toda vez que ninguno de los documentos analizados se informó sobre que el equipo o mazo no se encontraba en condiciones adecuadas pues en anteriores oportunidades ya se había desprendido. Incluso en el Informe del accidente obrante a fojas 40 del expediente, se muestra como lecciones aprendidas: *evaluar los riesgos del empleo de herramientas de mano cuando no tienen habilidad, así como mejorar la matriz IPER de la actividad considerando los riesgos identificados a raíz del accidente y mejorar así como difundir el procedimiento de armado de equipo de testing con el fin de identificar cualquier situación de riesgos que se pudiera presentar durante la ejecución de la tarea, la cual debe incluir la inspección de herramientas manuales.*

En consecuencia, se desestima este extremo de la apelación.

5. Con relación a los argumentos contenidos en los literales f) y g) del numeral 2, debe señalarse que si bien en el S.A.R.O. N° 044267 se detallaron como actividades el armado de equipos y el riesgo golpe por herramienta, el sentido de ello es el riesgo ante la falta de capacitación del personal en el uso de la misma y no por las condiciones que esta presentaba, siendo que los riesgos y medidas preventivas de control establecidas en el Análisis de Riesgos, deben ser verificados en el lugar de trabajo antes de emitirse el Permiso de Trabajo.

Por otro lado, la empresa fiscalizada en relación al documento S.A.R.O., el cual acompaña y complementa al Permiso de Trabajo N° 021875, refiere que acorde a la normativa legal¹⁰ nacional en el sector hidrocarburos, el análisis de riesgos es previo al permiso de trabajo y justamente los riesgos y medidas preventivas de control establecidas en el análisis de riesgos, deben ser verificadas en el lugar de trabajo antes de emitirse el permiso de trabajo.

Al respecto, ni en el documento S.A.R.O. N° 044267 ni en el Permiso de Trabajo, CNPC reportó el peligro de que en anteriores usos de la herramienta "comba" ya se había salido el mazo del mango, por lo cual se corrobora que la empresa fiscalizada incumplió la medida preventiva del Estudio de Riesgos observada y materia de imputación al no comunicar al supervisor todos los

¹⁰ Refiérase al párrafo "...Previamente al otorgamiento del mencionado permiso, se deberán verificar las condiciones de seguridad del lugar...", contenido en el acápite 61.2 del artículo 61° del D.S. N° 043-2007-EM.

riesgos. Por el contrario, en el ítem 10 del Permiso de Trabajo se consignó que todos los equipos estaban acondicionados a las exigencias de la tarea¹¹.

De otro lado, la empresa recurrente manifiesta en su recurso de apelación que OSINERGMIN realiza una afirmación grave al sostener que el documento S.A.R.O. fue emitido con posterioridad a la firma del Permiso de Trabajo, adjuntando el Flujoograma que resume la sistemática de la Emisión de un Permiso de Trabajo de acuerdo al Procedimiento PP-3IR-00018 sobre Permisos de Trabajo.

Sobre el particular, se debe precisar que no es relevante si el S.A.R.O fue anterior o posterior al permiso, pero sí que la recurrente obvió registrar en el denominado S.A.R.O. el hecho que, en anteriores usos de la herramienta "comba", se había salido el mazo del mango, corroborándose así el incumplimiento a la medida preventiva de no reportar los peligros existentes al supervisor de todos los riesgos existentes, durante la tarea de montaje de equipos para la etapa de Well Testing¹².

Al respecto, el numeral 2 del artículo 61° del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, establece lo siguiente:

(...) Los Permisos de Trabajo serán emitidos, previa verificación de las condiciones donde se ejecutará y las disposiciones de Seguridad antes y durante la ejecución del trabajo. (el subrayado es nuestro).

Así, según lo sustentado en el Informe de Análisis de Recurso Impugnativo N° 67-OS-DSHL, la recurrente en su recurso adjuntó el documento "Protocolo de Gestión y Permiso de Trabajo", señalando que el citado documento hace referencia a la gestión para emitir el permiso de trabajo. En el caso en concreto, el documento citado está relacionado a la tarea de "Movimiento y Armado de Equipos para Testing", siendo que en su numeral 2, se observa que el documento citado alude a la elaboración del documento S.A.R.O. en el cual se debe plasmar todos los riesgos identificados y asociados al trabajo, así como las acciones de prevención y control con la finalidad de ejecutar la tarea en forma segura.

En atención a lo expuesto, habiéndose desvirtuado el Principio de Presunción de Licitud regulado en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444 y modificatorias, en virtud de la revisión de los medios probatorios obrantes en el expediente, correspondía al administrado aportar medios probatorios que desvirtúen el contenido de la prueba de cargo y que demuestren que no incurrió en el ilícito administrativo, lo cual no aconteció en el presente caso, verificándose la responsabilidad administrativa de la empresa recurrente respecto de dicho aspecto.

Por lo tanto, se procede a desestimar estos extremos del recurso de apelación.

Respecto al cálculo de multa.

3. Con relación a lo alegado en los literales h) al n) del numeral 2 de la presente resolución, el Principio de Razonabilidad, regulado en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444,

¹¹ Ítem 10 del permiso de trabajo N° 021875 refiere que las herramientas a emplearse en las tareas para Montaje de Equipos de Superficie para etapa de Prueba de Pozo, deben estar acondicionados a las exigencias del área donde serán utilizados.

¹² Además, de acuerdo al nivel jerárquico declarado por la CNPC y que el permiso de trabajo, antes de ser emitido, debe ser verificado en el lugar donde se ejecutará, se constató que la empresa recurrente no emitió el permiso de trabajo en el lugar donde se ejecutaría.

establece que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción, que deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción¹³.

En este orden de ideas, se advierte que la determinación y graduación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos por el Principio de Razonabilidad, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa, como ha ocurrido objetivamente en este caso.

Precisado lo anterior, es pertinente indicar que la sanción relativa a la infracción al artículo 7° de la Resolución N° 240-2010-OS/CD, se encuentra establecida en el numeral 4.10.2.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD, que prevé una multa de hasta 44 000 (cuarenta y cuatro mil) UIT.

En tal sentido, a efectos de determinar y graduar la sanción dentro de dicho tope máximo, dado que dicha infracción no cuenta con criterio específico de sanción, en concordancia con el numeral 13.2 de la Resolución N° 272-2012-OS/CD, aplicable al presente caso, se procedió a la aplicación de la Metodología General, de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución de Gerencia General N° 352¹⁴, análisis que se efectuó en el acápite 4.5 del numeral 4 (Determinación de las Sanciones) del Informe Final N° 1555-2016-OS-GFHL/UPPD del 23 de mayo de 2016, determinándose una multa de 11.11 (once con once centésimas) UIT.

En este contexto, es preciso anotar que el cálculo de la multa se realizó en función a la siguiente fórmula:

$$M = \frac{(B + \alpha D)}{P} \times A$$

¹³ Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272

3. Razonabilidad. - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

¹⁴ De acuerdo a la Resolución de Gerencia General N° 352, para la determinación de sanciones por infracciones administrativas que no cuentan con criterios específicos, corresponde aplicar la Metodología General, siendo la fórmula a aplicar para la determinación de la multa, la siguiente:

$$M = B + \alpha D / P \times A$$

Dónde:

M = Multa estimada.

B = Beneficio generado por la infracción al cual se le descuenta el impuesto a la renta (costo evitado o postergado)

α = Porcentaje del daño derivado de la infracción que se carga en la multa administrativa.

D = Valor del perjuicio o daño provocado por la infracción.

p = Probabilidad de detección.

A = $(1 + \sum Fi / 100)$ = Atenuantes o agravantes.

RESOLUCIÓN N° 401-2018-OS/TASTEM-S2

Donde "B" es igual al beneficio generado por la infracción, " α " es el porcentaje del daño derivado de la infracción, "D" es el valor del perjuicio o daño provocado por la infracción, "p" corresponde a la probabilidad de detección y "A" representa a los factores agravantes y atenuantes. En el presente caso, CNPC solo ha cuestionado aspectos relacionados a los factores beneficio ilícito y los factores atenuantes y agravantes.

Con relación al factor "B", para la determinación de los costos evitados o postergados, deben considerarse los costos de todos los componentes necesarios para garantizar la vigencia y observancia de las normas de seguridad; esto es, mediante el desarrollo de un escenario de cumplimiento que identifique el flujo esperado del costo de ejecutar la obligación en la forma y/o modo oportuna establecidas; así como la utilidad o ventaja económica producida a favor del infractor por la comisión del ilícito.

En el presente caso, como puede apreciarse en el numeral 4.5 del Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 1555-2016-OS-DSHL, se consideraron los costos evitados vinculados a la infracción, incluyendo bajo dicho rubro los conceptos de un Co Man y un Supervisor.

Conforme la normativa, los instrumentos de gestión de seguridad, y al Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 1555-2016-OS-DSHL, la inclusión del Co Man respondió al hecho de que dicho personal tiene la obligación de auditar los permisos de trabajo alcanzados por el Emisor que dan conformidad a los mismos, durante la etapa de armado de equipos para *Well Testing* y del supervisor ya que tiene la obligación de coordinar, asegurar, verificar in situ los riesgos identificados y medidas preventivas establecidas para las tareas a desarrollarse, de tal modo que posterior a ello emita conformidad a los permisos de trabajo, durante la etapa de armado de equipos para *Well Testing*.

Al respecto, este colegiado considera que dichos conceptos se encuentran directamente vinculados con los hechos que contribuyeron a la comisión de la infracción al artículo 7° del Anexo del Procedimiento aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 240-2010-OS/CD, el cual se produjo debido a que la administrada no cumplió con las obligaciones contenidas en el Anexo A del Estudio de Riesgos para la Perforación y Prueba del Pozo Exploratorio PARATORI 4X, ubicado en el Lote 58, al no comunicar al supervisor de todos los riesgos durante la actividad de montaje.

Por lo tanto, contrariamente a lo alegado por CNPC, tanto el Co Man y el Supervisor constituyen costos evitados cuyo valor correspondía ser incluido como parte del escenario de cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 7° del Anexo del Procedimiento de Evaluación y Aprobación de los Instrumentos de Gestión de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 240-2010-OS/CD

La empresa recurrente señala que no existe objetividad ni criterio por parte de OSINERGMIN al considerar 17 días para el cálculo de multa, es decir desde el inicio de armado de equipos para *Well Testing* y la fecha del accidente del trabajador [REDACTED] agregando que en el citado periodo se está considerando días anteriores al accidente, lapso en el cual refiere no ocurrió ningún evento que demostrara algún tipo de riesgo.

Al respecto, tal como se señaló en la resolución materia de impugnación lo alegado por la empresa fiscalizada no concuerda con las "causas" del accidente que la misma empresa declaró, referido a



RESOLUCIÓN N° 401-2018-OS/TASTEM-S2

que la herramienta de mano “comba” que se utilizó “ya en usos anteriores se había salido el mazo del mango”, por ende se establece que la herramienta defectuosa estuvo siendo utilizada en el periodo de tiempo que se venía armando los equipos para la etapa de Well Testing del pozo Paratori 4X hasta la fecha en que la citada herramienta defectuosa causó el accidente del trabajador [REDACTED] fecha que concuerda con el reporte diario de avance de perforación de pozo contenido en el expediente.

Cabe señalar que, si bien la herramienta defectuosa no causó una emergencia días antes del accidente, esto no excusa el riesgo de la misma, la cual desencadenó en el accidente del trabajador [REDACTED]

Asimismo, se debe anotar que los costos hora/hombre utilizados en el Cálculo de Multa del Informe Final de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 1555-2016-OS-DSHL se obtuvieron en atención de una fuente objetiva, considerando los costos hora-hombre correspondientes al segundo trimestre de 2013, determinados por la Oficina de Logística de OSINERGMIN en base a un estudio realizado por la [REDACTED] Incluso en el permiso de trabajo y el S.A.R.O de la empresa había más personal.

Ahora bien, con relación a su afirmación respecto a que, si cuenta con los citados profesionales, se le debe indicar que los costos evitados y postergados involucran aquellas inversiones que la recurrente no realizó en su oportunidad para garantizar el cumplimiento de las obligaciones a su cargo, como es contar con profesionales que verifiquen y comuniquen el riesgo de las actividades de montaje. En tal sentido, si bien la apelante alega que sí contaba con los profesionales considerados en la determinación de la multa, conforme quedó acreditado, se incumplió el Programa de Mantenimiento, que dio lugar a la infracción N° 1 por trasgresión del artículo 7° de la Resolución de Consejo Directivo N° 240-2010-OS-CD, por lo que para el cálculo de los costos evitados resultó correcto considerar los costos del personal que, en un escenario de cumplimiento, verifiquen dichas obligaciones. Además, dicho costeo se realizó utilizando como insumo información objetiva como se ha descrito.

En consecuencia, que concluye que el factor “B” fue determinado en base a criterios objetivos, considerando el listado de profesionales para las labores de análisis de riesgos en la actividad a desarrollarse proporcionado por los documentos de la propia administrada, los costos hora-hombre de la Oficina de Logística de OSINERGMIN basado en un estudio realizado por la Pricewaterhouse Coopers y el total de días en que se omitió efectuar el análisis del riesgo y comunicarlo, lo cual es acorde al Principio de Razonabilidad y a los costos evitados vinculados al cumplimiento de la normativa.

De otro lado, respecto del factor “A” de la infracción materia del presente procedimiento administrativo sancionador, no se advierte en el expediente alguna condición agravante o atenuante que haya podido concurrir en la infracción, motivo por el cual es correcto que a dicho factor se le haya otorgado un valor de “1”.

Por consiguiente, se aprecia que la multa determinada por la primera instancia respecto de la infracción fue calculada de acuerdo con el Principio de Razonabilidad, y es proporcional al incumplimiento calificado como infracción.

En consecuencia, se procede a desestimar este extremo del recurso de apelación.



RESOLUCIÓN N° 401-2018-OS/TASTEM-S2

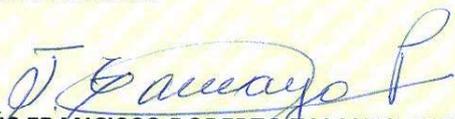
De conformidad con los numerales 16.1 y 16.3 del artículo 16° del Reglamento de los Órganos Resolutivos de OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 044-2018-OS/CD, y toda vez que no obra en el expediente administrativo mandato judicial alguno al que este Tribunal deba dar cumplimiento.

SE RESUELVE:

Artículo 1°. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por CNPC PERÚ S.A. contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 13747-2016-OS/DSHL de fecha 25 de octubre de 2016 y, en consecuencia, **CONFIRMAR** dicha resolución en todos sus extremos.

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

