

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

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 428-2018-OS/TASTEM-S2

Lima, 13 de noviembre de 2018

VISTO:

El Expediente N° 201700074979 que contiene el recurso de apelación interpuesto por CNPC PERÚ S.A., representada por el señor Guillermo Edgardo Ramos Mariño, contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1997-2018 del 09 de agosto de 2018, mediante la cual se le sancionó con multa por incumplir normas del subsector de hidrocarburos.

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1997-2018, se sancionó a CNPC PERÚ S.A., en adelante CNPC, con una multa total de 5.86 (cinco con ochenta y seis centésimas) UIT por incumplir el Reglamento para las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2004-EM y 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	<p>Al artículo 217° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM¹</p> <p>No cumplir con mantener en buen estado las líneas de flujo de pozos activos del Lote X, a efectos de evitar las fugas o escapes de fluidos producidos en determinadas líneas de flujo (ítems 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Reporte Mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos y Otros Menores de 1 Barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos, correspondiente al mes de abril de 2017).</p> <p>Del análisis del citado Reporte Mensual (Formato N° 8), correspondiente al mes de abril de 2017, presentado por la empresa fiscalizada el 13 de mayo de 2017, se determinó la fuga de fluidos producidos menores de 1 barril en las líneas de flujo de</p>	2.12.9 ²	0.92 UIT

¹ Decreto Supremo N° 032-2004-EM

Reglamento para las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
"Artículo 217.- Mantenimiento de las Instalaciones de Producción

Las instalaciones de Producción activas serán mantenidas en buen estado, evitando fugas o escapes de los fluidos producidos. Las tuberías y equipos deben estar pintados y señalizados de forma que permitan identificar el tipo de fluido. En su mantenimiento, la limpieza debe ser permanente y las hierbas deberán ser eliminadas, así como los residuos inflamables (papeles, madera, trapos, etc.). Las Instalaciones de Producción inactivas serán retiradas, restaurándose el área que estuvo ocupada".

² Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD.

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

2.12. Incumplimiento de las normas sobre pruebas, inspección, mantenimiento, reparación y/o destrucción, Estudio de Riesgos, Análisis de Seguridad y Sistema de Integridad de Ductos

2.12.9. En Instalaciones de Exploración y Explotación

Artículo 217° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM

Multa: Hasta 300 UIT.



	<p>pozos activos del Lote X, indicados en los ítems 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del citado Reporte Mensual.</p> <p>Asimismo, en el Anexo N° 01, remitido por la empresa fiscalizada el 16 de junio de 2017, en respuesta al requerimiento de información adicional solicitado mediante Oficio N° 1985-2017-OS-DSHL, notificado el 02 de junio de 2017, se indica que las causas que motivaron los casos de derrames en las líneas de flujo son "probable desgaste de material por corrosión"; y asimismo, en el caso del siniestro reportado en el ítem 2: "Derrame por Sobrepresión en línea de HDPE" y en el ítem 7: "Derrame por cople desajustado" del citado Reporte Mensual.</p> <p>Por lo expuesto, se observan indicios razonables de no mantener en buen estado las citadas instalaciones de producción activas, a efectos de evitar el escape de fluidos producidos. En ese sentido, se advierte un supuesto incumplimiento de lo establecido en la normativa vigente.</p>		
2	<p>Al artículo 203° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM³</p> <p>No colocar sobre soportes los tramos no enterrados de las líneas de flujo de pozos activos del Lote X (ítems 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 del Reporte Mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos, y Otros menores de 1 Barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos, correspondiente al mes de abril de 2017).</p> <p>De acuerdo a la información complementaria presentada por la empresa fiscalizada, según Carta N° CNPC-VPLX-OP-297-2017 del 16 de junio de 2017 (en respuesta al Oficio N° 1985-2017-OS-DSHL), se verificó que los tramos de las tuberías de producción no enterrados de los pozos indicados en los ítems 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9 y 10 del Lote X, con longitudes de 790, 1543, 700, 581, 707, 2163, 587 y 1066 metros, respectivamente, están tendidos al ras del suelo, es decir, no están colocados sobre soportes a fin de que no se afecte su integridad estructural, tal como se indica en el Anexo N° 2 de la información complementaria: "Registros de Patrullaje de las Líneas de Flujo".</p> <p>En ese sentido, se advierte un supuesto incumplimiento de lo establecido en la normativa vigente.</p>	2.12.8 ⁴	4.94 UIT
MULTA TOTAL			5.86 UIT⁵



Como antecedentes cabe señalar los siguientes:

- a) En el mes de abril de 2017, se produjeron diez (10) derrames menores a un barril en diferentes puntos del Lote X, de responsabilidad de la empresa CNPC, luego del análisis técnico de los mismos, se determinó realizar una investigación preliminar conforme al Formato N° 8: "Reporte Mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos y Otros menores de 1 Barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos", para los siguientes derrames:
- **Ítem 1:** El 08 de abril de 2017 a las 11:20 horas, se produjo el derrame de 0.38 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo EA 9644 OR 11 del Lote X.

³ Decreto Supremo N° 043-2007-EM
Reglamento para las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
"Artículo 203.- Ductos instalados sobre superficie Los ductos de transporte y recolección que han sido instalados sobre la superficie, deberán estar colocados sobre soportes, que no afecten su integridad estructural".

⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD.
Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos
2.12. Incumplimiento de las normas sobre pruebas, inspección, mantenimiento, reparación y/o destrucción, Estudio de Riesgos, Análisis de Seguridad y Sistema de Integridad de Ductos
2.12.8. En Ductos de Transporte de Hidrocarburos y estaciones de bombeo.
Artículo 203° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM
Multa: Hasta 3200 UIT.

⁵ Corresponde precisar que para el cálculo de las multas se aplicó la Metodología General para la Determinación de Sanciones por Infracciones Administrativas que no cuentan con criterios específicos de sanción, aprobada por la Resolución de Gerencia General N° 352-2011.



- **Ítem 2:** El 09 de abril de 2017 a las 23:30 horas, se produjo el derrame de 0.3 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo EA 8052 LA 09 del Lote X.
- **Ítem 3:** El 11 de abril de 2017 a las 00:00 horas, se produjo el derrame de 0.34 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo EA11301D PN 32 del Lote X.
- **Ítem 4:** El 15 de abril de 2017 a las 15:00 horas, se produjo el derrame de 0.53 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo EA 1923 OR 12 del Lote X.
- **Ítem 5:** El 17 de abril de 2017 a las 16:00 horas, se produjo el derrame de 0.2 Bls. de fluido de Producción de la línea de flujo del Pozo EA 9413 LA 06 del Lote X.
- **Ítem 6:** El 19 de abril de 2017 a las 09:50 horas, se produjo el derrame de 0.11 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo EA 5782 PN 31 del Lote X.
- **Ítem 7:** El 20 de abril de 2017 a las 11:53 horas, se produjo el derrame de 0.08 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo AA 7874 CA 17 del Lote X.
- **Ítem 8:** El 21 de abril de 2017 a las 09:00 horas, se produjo el derrame de 0.04 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo EA 8436 ZA 01 del Lote X.
- **Ítem 9:** El 24 de abril de 2017 a las 11:00 horas, se produjo el derrame de 0.76 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo EA 2112 PN 30 del Lote X.
- **Ítem 10:** El 29 de abril de 2017 a las 16:44 horas, se produjo el derrame de 0.76 Bls. de fluido de producción de la línea de flujo del Pozo AA 9144 CA 23 del Lote X.



- b) Con fecha 13 de mayo de 2017, siendo las 14:40 horas, la empresa CNPC, responsable del Lote X, remitió el Formato N° 8: "Reporte Mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos, y Otros menores de 1 Barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos", correspondiente al mes de abril de 2017, el mismo que fue registrado en el Sistema de Gestión de Documentos Digitales-SIGED de OSINERGMIN, con Expediente N° 201700074979.
- c) Mediante Oficio N° 1985-2017-OS-DSHL, notificado el 02 de junio de 2017, se le solicitó información adicional a la empresa fiscalizada, referente a los incidentes y derrames menores reportados durante el mes de abril de 2017.
- d) Con escrito de registro N° 201700074979 (Carta N° CNPC-VPLX-OP-297-2017) de fecha 16 de junio de 2017, la empresa fiscalizada presentó la información adicional solicitada.
- e) A través del Oficio N° 2200-2017-OS-DSHL/JEE, debidamente notificado con fecha 15 de setiembre de 2017, se comunicó a CNPC el inicio del procedimiento administrativo sancionador, adjuntando el Informe de Instrucción N° 693-2017-INAB-1, otorgándole el plazo de cinco (05) días hábiles para la presentación de sus descargos.
- f) Mediante escrito de registro N° 201700074979 presentado con fecha 22 de setiembre de 2017, CNPC remitió sus descargos al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

RESOLUCIÓN N° 428-2018-OS/TASTEM-S2

- g) Conforme la Cédula de Notificación N° 1018-2017-DSHL notificada con fecha 01 de diciembre de 2017, se remitió a la empresa fiscalizada el Oficio N° 4363-2017-OS-DSHL/JEE, en el cual se adjuntó el Informe Final de Instrucción N° 1014-2017-INAB-1, otorgándole el plazo de cinco (05) días hábiles para que presente sus descargos.
- h) Por escrito de registro N° 201700074979 de fecha 11 de diciembre de 2017 (Carta CNPC-VPLX-OP-656-2017), CNPC presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.
- i) Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 6303-2018 del 31 de mayo de 2018, notificada el 07 de junio de 2018, se amplió el plazo para emitir la resolución que resuelva el procedimiento administrativo sancionador por tres (3) meses adicionales.
- j) Posteriormente, por la mencionada Resolución N° 1997-2018 de fecha 09 de agosto de 2018, se sancionó a la empresa CNPC en atención a la infracción descrita en el cuadro contenido en el numeral 1 de la presente resolución.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Mediante Carta N° CNPC-VPLX-OP-502-2018 con registro N° 201700074979 presentada con fecha 04 de setiembre de 2018, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1997-2018 de fecha 09 de agosto de 2018, en atención a los siguientes fundamentos:

Sobre la falta de motivación del Informe Final de Instrucción

- a) Señala que la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos no tuvo en cuenta lo indicado en la Carta N° CNPC-VPLX-OP-656-2017⁶ remitida el 11 de diciembre de 2017, la cual señala que el Informe Final de Instrucción N° 1014-2017-INAB-1 contiene argumentos e imprecisiones que no guardan relación con los alegatos presentados en el escrito de descargos al inicio del procedimiento administrativo sancionador, remitido por CNPC mediante Carta N° CNPC-VPLX-OP-499-2017 del 22 de setiembre de 2017⁷.

Al respecto, sostiene que a través de la citada Carta N° CNPC-VPLX-OP-499-2017 del 22 de setiembre de 2017, CNPC solicitó a OSINERGMIN revisar adecuadamente sus descargos, solicitando que se notifique válidamente el Informe Final de Instrucción; sin embargo, refiere que OSINERGMIN nunca le notificó dicho informe de manera correcta.

En ese sentido, señala que lo advertido en este punto contamina el debido procedimiento, ya que éste ha sido tramitado conteniendo diversos errores, como la inclusión de argumentos no vertidos por su representada; por lo que manifiesta que el procedimiento se encuentra viciado. En ese contexto, indica que en los numerales 8.3 y 8.4 de la Resolución N° 1997-2018, OSINERGMIN pretende señalar esta falta al debido proceso como un error material⁸, cuando el error señalado corresponde a una indebido proceso.

⁶ Cabe indicar que mediante la Carta N° CNPC-VPLX-OP-502-2018 con registro N° 201700074979, presentada con fecha 04 de setiembre de 2018, CNPC dio respuesta al Oficio N° 4363-2017-OS-DSHL-JEE, mediante el cual se corre traslado del Informe Final de Instrucción N° 1014-2017-INAB-1.

⁷ Se precisa que que dichas imprecisiones referidas por CNPC, se encuentran en los acápite "III. Sustentación de los Descargos" y "IV. Análisis" del Informe Final de Instrucción N° 1014-2017-INAB-1, en los cuales se incluían argumentos que CNPC afirma no haber realizado, por lo que alega que el análisis de los mismos no representa lo señalado por su empresa.

⁸ En el Artículo 1° de la Resolución N° 1997-2018 materia de apelación, resuelve rectificar de oficio el error material advertido.

Sobre la vulneración del Principio de Jerarquía normativa

- b) Señala que OSINERGMIN no puede imponer condiciones menos favorables que las establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, pues esta norma con rango legal precisa claramente que los principios de la potestad sancionadora, la estructura y las garantías mínimas reconocidas a los administrados no pueden ser modificadas, razón por la cual las autoridades administrativas al reglamentar los procedimientos especiales, tienen que respetarlas por jerarquía normativa⁹.



Sobre la aplicación del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

- c) Sobre el particular, CNPC alega que el evento materia del presente procedimiento administrativo sancionador es un incidente y no un accidente, de acuerdo a las definiciones establecidas por los numerales 3.2 y 3.9 del Artículo 3° del Procedimiento para el Reporte y Estadísticas en materia de Emergencias y Enfermedades Profesionales en las Actividades del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 172-2009-OS/CD¹⁰.

Sobre ello, refiere que los ítems contenidos en el Reporte Formato N° 8¹¹ denominado "Reporte mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos y Otros menores de 1 Barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos" no pueden ser considerados como accidentes y/o situaciones de emergencia, sino que fueron incidentes menores ocurridos en el mes de abril de 2017, los cuales se reportaron a través de dicho formato.

- d) Sostiene que en el supuesto negado en el cual no se considere tomar en cuenta la aplicación del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria y se aplique la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD por encima del TUO de la LPAG, afirma que el presente incumplimiento no calza en el supuesto de hecho contenido en el literal c) del inciso 15.3 del artículo 15° de la referida Resolución¹², toda vez que dicho inciso es claro al excluir la aplicación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad a aquellos incumplimientos



⁹ Al respecto, refiere que el TUO de la LPAG se ha constituido a sí mismo como una norma de piso mínimo, con la finalidad de asegurar a los administrados la aplicación de garantías básicas, como lo es la aplicación del eximente de responsabilidad.

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 172-2009-OS/CD
Procedimiento para el Reporte y Estadísticas en materia de Emergencias y Enfermedades Profesionales en las Actividades del Subsector Hidrocarburos.

Artículo 3°.- Definiciones Para los fines del presente procedimiento se aplicarán, en lo que corresponda, las definiciones establecidas en el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM; las Normas Técnicas de Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo aprobadas por Decreto Supremo N° 003-98-SA; el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2005-TR; las demás normas modificatorias, sustitutorias y complementarias de los mismos; y las que a continuación se señalan:

3.2 Accidente: Suceso eventual e inesperado que causa lesiones, daños a la salud o muerte de una o más personas, daños materiales, ambientales y/o pérdidas de producción.

3.9 Incidente: Suceso eventual e inesperado que no ocasiona lesión alguna a los trabajadores, ni daños a equipos, instalaciones o al ambiente. Su investigación permitirá identificar situaciones de riesgos desconocidas o infravaloradas hasta ese momento e implantar acciones correctivas para su control.

¹¹ Cabe precisar que el Reporte Formato N° 8, contenido en la Resolución de Consejo Directivo N° 172-2009-OS/CD, tiene la siguiente denominación "Reporte mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos y Otros menores de 1 Barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos".

¹² Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD

Artículo 15.- Subsanación voluntaria de la infracción

(...)

15.3 No son pasibles de subsanación:

(...)

c) Incumplimientos sobre reportes o informes de accidentes y/o situaciones de emergencia.

referidos a reportes o informes de accidentes y/o situaciones de emergencia, aspectos que no han acontecido y que no se han acreditado en el presente caso.

- e) Alega que CNPC procedió a realizar el reemplazo de las tuberías afectadas en el mes de abril de 2017, subsanando voluntariamente los incumplimientos antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Sostiene que la información fue incluida en el Anexo N° 1 de la Carta N° CNPC-VPLX-OP-297-2017, con el asunto "Información de derrames por líneas de flujo".

Al respecto, de conformidad con lo establecido en la Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de OSINERGMIN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD¹³ y con lo establecido en el numeral 2 de la Primera Disposición Complementaria del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS¹⁴, al haber subsanado voluntariamente los actos imputados como constitutivos de infracción antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, realizado mediante el Oficio N° 4363-2017-OS-DSHL/JEE, noticado el 01 de diciembre de 2017, corresponde el archivo del presente procedimiento.

Sobre el particular, refiere CNPC que al haber procedido a subsanar voluntariamente la infracción antes del inicio del presente procedimiento (iniciado el 15 de setiembre de 2017), se encontraría dentro del supuesto previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley N° 27444, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS¹⁵; por lo tanto, señala que debe archivar el presente procedimiento.

Sobre el incumplimiento N° 1 y la supuesta vulneración a los Principios de Legalidad y Tipicidad

- f) Indica que existen errores de interpretación de OSINERGMIN en el numeral 8.5 de la resolución apelada, toda vez que se hace un reconocimiento expreso de que el artículo 217° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM no especifica cuáles son las "instalaciones de producción activas", ni se establece una definición de las mismas.

Al respecto, precisa que el artículo 2° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM dispone que las definiciones están contenidas en el citado Decreto Supremo N° 032-2004-EM, o en el Glosario

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD

Primera.- Los procedimientos administrativos sancionadores actualmente en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales se iniciaron, salvo las disposiciones del presente Reglamento que reconozcan derechos o facultades a los administrados frente a la Administración, en lo referido a la tipificación de la infracción, a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor el presente reglamento. En este último caso, se aplicarán tales disposiciones previo informe del órgano que emitió el acto administrativo que dio fin al procedimiento administrativo sancionador, siendo dicha decisión inimpugnable.

Segunda.- El eximente de responsabilidad a que se refiere el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A, resultará aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores actualmente en trámite, en tanto resulta más favorables al administrado.

Dicho eximente de responsabilidad no se aplicará respecto a procedimientos administrativos sancionadores ya concluidos.

¹⁴ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera.- Regulación transitoria

{...}

2.- No obstante, son aplicables a los procedimientos en trámite, las disposiciones de la presente Ley que reconozcan derechos o facultades a los administrados frente a la administración, así como su Título Preliminar.

¹⁵ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

de Términos del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM¹⁶; sin embargo, dichas normas no contienen una definición de las “instalaciones de producción activas”, por lo que a falta de una definición, demuestra que el fiscalizador ha establecido el supuesto incumplimiento en base a “deducciones”, “suposiciones” y “términos no mencionados en las normas de sub sector hidrocarburos”, evidenciando que se ha dejado al libre albedrío las interpretaciones que se efectúan sobre la norma, situación que configura una clara afectación a los Principios de Legalidad y Tipicidad¹⁷.



- g) Asimismo, sostiene que con relación a lo señalado en el tercer párrafo del numeral 8.5 de la Resolución impugnada, con relación a la **definición de los términos “Instalación de Hidrocarburos” y “Producción”**¹⁸, contenidas en el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, a partir de dichas definiciones, la autoridad realiza una deducción de que las llamadas “líneas de flujo” y los “oleoductos” constituyen “líneas de producción activas”.

En relación a ello, indica lo siguiente:

- La definición de **“Instalación de Hidrocarburos”** determina que las instalaciones para la actividad de producir, no son las mismas instalaciones que para las actividades de procesar, almacenar y transportar.

Refiere que las instalaciones de producción (casing, tubing, bomba de subsuelo) son diferentes a las instalaciones de procesamiento (separadores, volumeter, conteo), también lo son respecto a las instalaciones de almacenamiento (tanques, instrumentos) y también son diferentes a las instalaciones de transporte (bombas, oleoductos, gaseoductos).

- Asimismo, la definición de **“producción”** que incluye a la operación de tuberías, se refiere a las tuberías llamadas tubing y casing, así como las bombas de subsuelo, las cuales son utilizables en los procesos de producción o extracción de hidrocarburos y cuya función es extraer los fluidos de producción desde los la zona o arena productiva (fondo del pozo) hasta la superficie del pozo.



¹⁶ Sobre el particular, CNPC alega que se insiste en realizar una imputación del artículo 217° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM a las tuberías comúnmente llamadas “líneas de flujo” y “oleoductos”, por lo que indica que la autoridad estaría realizando una extralimitación de las facultades que la norma les otorga, debiendo ceñirse a la tipificación prevista en la ley y no extender los efectos de dicha tipificación a conductas que no encajan en la descripción, o aplicar sanciones que no han sido expresamente señaladas en la norma.

¹⁷ CNPC considera que este tipo de accionar arbitrario estaría convirtiéndose en la regla para la Administración, por lo que refiere es imprescindible citar lo que el D.S. N° 006-2017 JUS, TUO de la LPAG: “4. Tipicidad.” Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, SIN Admitir INTERPRETACIÓN EXTENSIVA O ANALOGÍA. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A TRAVÉS DE LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES NO SE PUEDE IMPONER A LOS ADMINISTRADOS EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES QUE NO ESTÉN PREVISTAS PREVIAMENTE EN UNA NORMA LEGAL O REGLAMENTARIA, según corresponda. (...)”. (Énfasis y mayúsculas añadido por la empresa).

¹⁸ Decreto Supremo N° 032-2002-EM
Glosario, siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos.

“INSTALACIONES DE HIDROCARBUROS

Planta, local, estructura, equipo o embarcación utilizados para buscar, producir, procesar, almacenar, transportar, distribuir y comercializar Hidrocarburos. Dentro de las instalaciones de Hidrocarburos se comprende a los emplazamientos en superficie y en subsuelo, en el zócalo continental o mar afuera.

PRODUCCIÓN

Actividad cuya finalidad es en flujo y manipuleo de Hidrocarburos. Incluye a la operación de Pozos, equipos, tuberías, tratamiento y medición de Hidrocarburos y todo tipo de operaciones de recuperación primaria y mejorada, hasta el Punto de Fiscalización”.

Refiere que estas no son las líneas de flujo, que son las que recolectan los fluidos de producción que llegan a la superficie del pozo hasta su entrada al separador en el ingreso a la batería.

- Adicionalmente, hace alusión a la definición de **“líneas de flujo”** son las tuberías de la definición de **“sistema de recolección e inyección”**¹⁹, porque su función está ligada a la recolección y transporte de hidrocarburos producidos por el mismo, desde el pozo hasta el punto de recepción, que se menciona en dicha definición que en el caso de las operaciones de CNPC, son los separadores en el ingreso a las baterías, lugar donde se separa el gas y los líquidos son transportados por oleoductos a otras estaciones y plantas de tratamiento de petróleo. (subrayado agregado por el recurrente)
- Los oleoductos son las tuberías de la definición de **“ducto”**.

A partir de estas definiciones, refiere que OSINERGMIN realiza una deducción de carácter ilegal, toda vez que supone que las “líneas de flujo” constituyen “instalaciones de producción activas”, cuando la normativa vigente del subsector hidrocarburos define legalmente que las líneas de flujo son las tuberías de la definición de “sistema de recolección e inyección”, y que los oleoductos son las tuberías de la definición de “ducto”; definiciones legales que OSINERGMIN pretende ignorar.

En consecuencia, señala que la indicada “deducción” carece de sustento legal porque la imputación está relacionada al artículo 217°, el cual se aplica a las “instalaciones de producción activas” y no se aplica a las “instalaciones de hidrocarburos” y tampoco se aplica a las “líneas de flujo”. Este tipo de deducciones no es aceptado por la Ley del Procedimiento Administrativo General.

A partir de ello, refiere que la interpretación de OSINERGMIN demuestra que la autoridad realiza su propia deducción con la finalidad de establecer incumplimientos contra su representada, transgrediendo el Principio de Legalidad.

- h) Adicionalmente, CNPC alega a modo de analogía, que los fluidos extraídos deben ser llevados desde cada pozo hasta el punto de procesamiento, utilizando cualquier medio móvil, como un camión (que lleve el tanque o tina instalada en la locación del pozo para recibir los fluidos extraídos) o una cisterna que lleve los fluidos extraídos (sin mover el tanque o tina). En ese sentido, indica que el camión o la cisterna no estarían realizando una actividad de producción de petróleo, sino que estos equipos móviles están realizando una labor de traslado, la cual no es una actividad de producción.
- i) Finalmente, CNPC argumenta que los incidentes menores reportados en el Formato N° 8, correspondiente al mes abril de 2017, se produjeron en lugares y/o zonas alejadas de pozos, baterías, estaciones de bombeo, patio de tanques, estaciones de compresión y cualquier otra instalación, es decir en zonas calificadas de campo traviesa.

¹⁹ Decreto Supremo N° 081-2007-EM

Artículo 2º.- Definiciones Cuando en el presente Reglamento se utilicen los términos o frases que aparecen a continuación con letra inicial mayúscula, se entenderá por:

2.48 Sistema de Recolección e Inyección:

El conjunto de tuberías, equipos e instalaciones usados por el Contratista de un contrato de explotación para recolectar y transportar los Hidrocarburos producidos por el mismo hasta el Punto de Recepción o el punto de fiscalización; o para fines de inyección de gas, de agua o cualquier otro fluido a los yacimientos. Las tuberías para gas combustible instaladas en los campos de explotación, para uso del Gas Natural en los motores que se utilizan en las operaciones de explotación, forman parte del Sistema de Recolección e Inyección.

Por tal motivo, las líneas de flujo no se encontraban cerca o próximas a instalaciones en las cuales se realizan actividades de producción, por lo que no pueden ser consideradas instalaciones de producción. Por tanto, finaliza que la autoridad pretende forzar una interpretación del citado artículo 217° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, con el objeto de establecer una responsabilidad administrativa sin el debido sustento legal.



Sobre el incumplimiento N° 2

- j) La infracción al artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM está referida a ductos, y no a líneas de flujo. En efecto, el artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM se encuentra incluido en el Capítulo IV “Transporte de Hidrocarburos por Ductos” del Título VII “Operaciones de transporte y almacenamiento de hidrocarburos y otros productos derivados de los hidrocarburos” del citado Reglamento²⁰.

Asimismo, conforme el artículo 3° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM²¹, para los fines del citado Reglamento se aplicarán las definiciones y siglas contenidas en dicho dispositivo legal que reemplaza a las indicadas en el Decreto Supremo N° 032-2002-EM, por lo que en caso de discrepancia se prefieren las definiciones descritas en el Decreto Supremo N° 043-2007-EM.

El término “ducto” no se encuentra definido en el Decreto Supremo N° 043-2007-EM, ni en el Glosario, Siglas, Abreviaturas del Sub Sector Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM, sino en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 081-2007-EM²² como “conjunto de tuberías, conexiones, accesorios y estación de bombeo o compresión destinados al Transporte de Hidrocarburos”.

De ello se advierte que con el término “ducto”, compuesto por tuberías y estaciones de bombeo o compresión, se hace referencia a “oleoductos” o “gasoductos”²³, y no a las líneas de flujo que se ubican desde el pozo hasta el ingreso a los separadores en las baterías, respecto del cual no se cuenta con una definición.

En consecuencia, refiere que el artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM es aplicable sólo a los oleoductos, que son las tuberías que en conjunto con la estación de bombeo, por lo que dicho incumplimiento debe ser archivado.



²⁰ El Decreto Supremo N° 043-2007-EM cuenta con 12 títulos, que norman y regulan las actividades que se realizan dentro del sector hidrocarburos, tales como, actividades de campamentos, actividades de exploración y explotación, actividades de almacenamiento, actividades de comercialización de combustibles líquidos, de gas licuado y de gas natural.

²¹ Decreto Supremo N° 043-2007-EM

Artículo 3.- Glosario y Siglas

Para los fines del presente Reglamento se aplicarán las definiciones y siglas del presente artículo, las que reemplazan a las que se indican en el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Sub Sector Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2002-EM.

En caso de discrepancia con otras normas, primarán las definiciones contenidas en el presente Reglamento y luego las contenidas en otras normas especiales.

²² Decreto Supremo N° 081-2007-EM

Artículo 2.- Definiciones

Cuando en el presente Reglamento se utilicen los términos o frases que aparecen a continuación con letra inicial mayúscula, se entenderá por:

2.18 Ducto: Conjunto de tuberías, conexiones, accesorios y estación de bombeo o compresión destinados al Transporte de Hidrocarburos.

²³ Que trabajan junto a las conexiones, accesorios y estación de bombeo o compresión.

Sobre el cálculo de multa

- k) Respecto al cálculo de la multa por la sanción relacionada con el supuesto incumplimiento al artículo 217° del Reglamento aprobado mediante D.S N°032-2004-EM, alega que el concepto de costo evitado no aplica al presente caso, toda vez que CNPC ha realizado el reemplazo de todas las tuberías afectadas, por lo que no se puede argumentar que las inversiones no fueron efectivamente realizadas, sino que al haber efectuado el reemplazo de dichas tuberías, las inversiones sí fueron efectivamente realizadas; por tanto, corresponde aplicar el concepto de “costo postergado”.

Además, señala que dicho cálculo no guarda relación con el supuesto incumplimiento, toda vez que existen diferencias en los valores que se detallan a continuación:

- Sobre el beneficio ilícito: En los numerales 5.5 al 5.9 del Informe Final de Instrucción, el valor determinado para la variable B = Beneficio generado por la infracción al cual se le descuenta el impuesto a la renta (costo evitado o postergado)²⁴.

En ese sentido, refiere que el número de meses que OSINERGMIN utiliza para el cálculo de la sanción respecto de los incumplimientos N° 1 y 2 son 6 meses, el cual es el tiempo que media entre la fecha de la infracción y la fecha del cálculo de multa, tiempo que depende exclusivamente de la autoridad²⁵.

Indica que tal como se ha evidenciado y ha sido reconocido por OSINERGMIN, CNPC ha realizado el reemplazo de todas las líneas de flujo afectadas en el mismo mes de abril de 2017, es decir en un mes, por lo que este es el tiempo que debe ser considerado y que está relacionado al concepto de costo postergado.

- Asimismo, sobre el cálculo de multa, señala que los montos indicados son mayores a los que se utilizan en sus operaciones. Por lo que, respecto a los incumplimientos N° 1 y 2, refiere lo siguiente:
 - Dentro de la cantidad de personal que OSINERGMIN incluye, sostiene que el Supervisor de Producción no interviene en este tipo de trabajos, por lo que debe ser eliminado.
 - Los costos del personal que incluye OSINERGMIN son excesivamente elevados y no se condicen a la realidad de sus operaciones, o en todo caso, la realidad que la autoridad emplea para hacer su cálculo es muy ajena a la realidad del Lote X.
 - El costo del Supervisor de Producción es de US\$ 584.00 diarios, es decir US\$ 17,520.00 mensuales, que al tipo de cambio de S/. 3.28, equivale a S/. 57,465.60, honorario que es excesivamente elevado y que no se representa en el Lote X.

²⁴ CNPC señala que, tal como lo señala el pie de página N° 17 de la página 11 de la resolución impugnada, refiere que los costos postergados son inversiones que debieron haberse realizado para cumplir con la normativa vigente en un momento, pero que fueron “efectivamente realizados en un momento posterior”. El beneficio económico en este caso es la diferencia en el valor de la inversión, al diferir su ejecución, por el efecto del valor del dinero en el tiempo, representado por la tasa del costo de oportunidad del capital.

²⁵ Cabe precisar que CNPC considera que el tiempo que se debe utilizar es el que se indica en la definición de “costo postergado”, esto es, el tiempo en que se realiza la inversión con respecto al tiempo en que debió realizarse.

- El costo del Supervisor de Mantenimiento es de US\$ 584.00 diarios, es decir US\$ 17,520.00 mensuales, que al tipo de cambio de S/. 3.28, equivale a S/. 57,465.60, honorario que es excesivamente elevado y que no se representa en el Lote X.
 - El costo del Operador Técnico es de US\$ 224.00 diarios, es decir US\$ 6,720.00 mensuales, que al tipo de cambio de S/. 3.28, equivale a S/. 22,041.60, honorario que es excesivamente elevado y que no se representa en el Lote X.
 - El costo del Operador Ayudante es de US\$ 160.00 diarios, es decir US\$ 4,800.00 mensuales, que al tipo de cambio de S/. 3.28, equivale a S/. 15,744.00, honorario que es excesivamente elevado y que no se representa en el Lote X.
- En ese sentido, CNPC considera que no existe ninguna obligación legal de utilizar valores de estudios realizados por [REDACTED], ni tampoco de presupuestos elaborados por la empresa Consorcio Terminales-GMP-Oiltanking, dado que son estudios y presupuestos emitidos para condiciones de operación, geografía, clima y ambiente, diferentes a las condiciones que se tienen en el Lote X, por lo tanto, al no ser iguales, no pueden ser considerados en la determinación de la sanción.

3. A través del Memorandum N° DSHL-740-2018, recibido el 25 setiembre de 2018, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos remitió al TASTEM el expediente materia de análisis.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre la falta de motivación del Informe Final de Instrucción

4. Con relación a lo sostenido en el literal a) del numeral 2 de la presente resolución, corresponde precisar que el Principio de Debido Procedimiento, regulado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, determinó que los administrados gozan de todos los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento, que comprende, entre otros, el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho²⁶.

En virtud de dicho principio, tratándose del derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, es preciso anotar que de acuerdo al numeral 4 del artículo 3° y el numeral 6.1 del artículo 6° de la Ley N° 27444 y modificatorias, la motivación constituye un requisito de validez de los actos administrativos y debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes al caso específico, así como la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado²⁷.

²⁶ Ley N° 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1.2. Principio del Debido Procedimiento

Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

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.

²⁷ Ley N° 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6. Motivación del acto administrativo

Precisado lo anterior y de acuerdo al análisis realizado en los numerales 5, 6 y 7 de la presente resolución, se debe anotar que durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador se ha respetado el aludido Principio, toda vez que de la revisión del numeral 8.3 de la resolución recurrida, cabe indicar que la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos, en adelante DSHL, informó del error material incurrido. Al respecto, señaló que en aplicación del numeral 210.1 del artículo 210° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, rectificó el error material consignado en el Informe Final de Instrucción N° 1014-2017-INAB-1, sin alterar lo sustancial del contenido, ni el sentido del citado informe²⁸.

En el citado numeral 8.4 de la Resolución N° 1997-2018 impugnada, la DSHL refiere *“en relación a los numerales 4.2 a 4.4 del Informe Final de Instrucción N° 1014-2017-INAB-1, se indica que se le ha imputado responsabilidad en base a documentación consignada en la Carta N° CNPC-VLPX-OP-217-2017 de fecha 15 de mayo de 2017 y la Carta N° CNPC-VLPX-OP-297-2017 de fecha 16 de junio de 2017, (...) las que fueron elaborados por la propia empresa como consecuencia de haber investigado lo ocurrido en sus instalaciones, por lo que las conclusiones señaladas en los mismos constituyen declaraciones juradas (...)”*. (subrayado agregado)

En efecto, las infracciones atribuidas al recurrente fueron debidamente imputadas por la primera instancia, en función de las normas jurídicas que regulan la materia (artículo 217° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM y el artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM), conforme se aprecia del Oficio N° 2200-2017-OS-DSHL/JEE de fecha 13 de setiembre de 2017 y en la Resolución N° 1997-2018 del 9 de agosto de 2018.

Sobre el particular, la primera instancia respecto de la infracción N° 1, señaló que las líneas de flujo constituyen instalaciones de producción activa de hidrocarburos, por lo que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo del 217° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, debían ser mantenidas en buen estado, evitando fugas o escapes de los fluidos.

En el mismo sentido, respecto de la infracción N° 2, la primera instancia explicó que en cumplimiento de lo normado en el artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, las líneas de flujo debían ser colocadas sobre soportes que no afecten su integridad estructural.

En ese orden de ideas, se aprecia que la primera instancia ha motivado las imputaciones N° 1 y 2, formuladas a CNPC en base a las normas jurídicas vigentes; motivo por el cual no se ha vulnerado el Principio de Debido Procedimiento.

Por lo tanto, se procede a desestimar este extremo del recurso de apelación.

Sobre la vulneración del Principio de Jerarquía Normativa

5. Con relación a lo sostenido en el literal b) del numeral 2 de la presente resolución, cabe señalar que mediante el Decreto Legislativo N° 1272 vigente desde el 22 de diciembre de 2016, se modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, disponiéndose en el literal f) del numeral 1 del artículo 236°-A de la mencionada Ley que constituye una condición

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

²⁸ Cabe precisar que en el artículo 1° de la Resolución de División de Hidrocarburos Líquidos N° 1997-2018, se dispuso la rectificación de oficio del error material advertido en el Informe Final de Instrucción N° 1014-2017-INAB-1, notificado el 01 de diciembre de 2017, disponiendo que se considere que donde se ha consignado la razón social [REDACTED] se tenga por consignada la razón social CNPC PERÚ S.A.

eximente de la responsabilidad por infracción, la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235° del aludido cuerpo legal. (Subrayado agregado)²⁹



En ese sentido, la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, dispuso que las entidades tendrán un plazo de sesenta (60) días, contado desde la vigencia del citado Decreto Legislativo para adecuar sus procedimientos especiales, según lo previsto en el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444³⁰.

Es así que OSINERGMIN, en ejercicio de sus funciones normativas, dispuestas por el inciso c) del artículo 3° de la Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos³¹ y el artículo 3° de la Ley N° 27699 - Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de OSINERGMIN³², a través de la Resolución N° 040-2017-OS/CD ha incorporado la figura del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1272, así como ha regulado los incumplimientos que no son pasibles de subsanación voluntaria, considerando para ello las características y naturaleza de las obligaciones exigidas y su condición de normas de orden público conforme a la normativa vigente.



En efecto, cabe precisar que en los numerales 15.1, 15.2 y 15.3 del Artículo 15° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, se incorporan los elementos para la configuración de la causal eximente de responsabilidad, que son los siguientes:

- i. La oportunidad de la subsanación voluntaria. Se cumple con dicha condición cuando se da con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, actuación con la que se inicia el procedimiento administrativo sancionador.

²⁹ Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...) f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

³⁰ Decreto Legislativo N° 1272

Disposiciones Complementarias Transitorias

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

³¹ Ley N° 27332

"Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones: (...)

c) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador."

³² Ley N° 27699

"Artículo 3.- Procedimientos Administrativos Especiales

El OSINERG, a través de su Consejo Directivo, está facultado para aprobar procedimientos administrativos especiales que normen los procesos administrativos vinculados con la Función Supervisora, Función Supervisora Específica y Función Fiscalizadora y Sancionadora, relacionados con el cumplimiento de normas técnicas, de seguridad y medio ambiente, así como el cumplimiento de lo pactado en los respectivos contratos de privatización o de concesión, en el Sector Energía; para lo cual tomará en cuenta los principios contenidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444."

RESOLUCIÓN N° 428-2018-OS/TASTEM-S2

- ii. La voluntariedad de la subsanación³³ por parte del administrado, esto es, que al realizar la conducta que revierta el supuesto incumplimiento de la norma sustantiva que sostiene el tipo infractor, esta debe efectuarse de manera espontánea y libre por el administrado, sin que sea inducida, generada o como respuesta a cualquier mandato o medida administrativa dentro de un procedimiento administrativo sancionador, que sea exigible al administrado.
- iii. Así también, en observancia del Principio de Legalidad, dicho Reglamento ha regulado los incumplimientos que no son pasibles de subsanación voluntaria, considerando para ello las características y naturaleza de las obligaciones exigidas y su condición de normas de orden público conforme a la normativa vigente, toda vez que no todas las actividades que realicen los administrados pueden ser consideradas como condición eximente de responsabilidad, ya que existen infracciones que por su propia naturaleza son de imposible reversión según la descripción de la propia conducta. (subrayado agregado)

De lo expuesto, se precisa que la inaplicación del eximente de responsabilidad administrativa en los supuestos que no son pasibles de subsanación voluntaria, dispuestos por el inciso 15.3 del Artículo 15° del Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a Cargo de OSINERGMIN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD³⁴, no vulneran el Principio de Legalidad, toda vez que obedecen a aquéllos incumplimientos que por su naturaleza son irreversibles, así como garantizar la protección constitucional sobre los derechos y bienes jurídicos que por su propia competencia OSINERGMIN tutela.

En consecuencia, se advierte que el procedimiento especial aplicable por OSINERGMIN y aprobado mediante Resolución N° 040-2017-OS/CD ha respetado las disposiciones contenidas en el T.U.O. de la Ley N° 27444 y el análisis de cada supuesto se interpreta conforme al Decreto Legislativo N° 1272, considerando que ninguna condición pueda ser menos favorable para los administrados³⁵.

³³ Esta conducta, conforme al TUO de la LPAG, implica una subsanación del incumplimiento de la norma sustantiva cuando se adopten aquellas acciones que reconducen la actuación del administrado a cumplir con las normas vulneradas, y, de ser el caso, también a remover las posibles consecuencias negativas derivadas de la comisión la infracción. Evidentemente, en algunos casos que no involucren consecuencias negativas, la subsanación no tendrá como fin su remoción, sino solamente que el administrado haya orientado su situación jurídica hacia el cumplimiento de la norma sustantiva infractora.

³⁴ Resolución N° 040-2017-OS/CD, vigente desde el 19 de marzo de 2017, antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

"Artículo 15.- Subsanación voluntaria de la infracción

15.3 No son pasibles de subsanación: (...)

15.3 No son pasibles de subsanación:

a) Aquellos incumplimientos relacionados con la generación de accidentes o daños.

b) Aquellos incumplimientos de obligaciones sujetas a un plazo o momento determinado cuya ejecución posterior pudiese afectar la finalidad que persigue, o a usuarios o clientes libres que se encuentren bajo el ámbito de competencia de Osinergmin.

c) Incumplimientos sobre reportes o informes de accidentes y/o situaciones de emergencia.

d) Los incumplimientos que impliquen la obstaculización o el impedimento del ejercicio de la función supervisora y/o fiscalizadora de Osinergmin, así como el incumplimiento de las medidas administrativas.

e) Incumplimientos relacionados a la presentación de información o documentación falsa.

f) Incumplimientos de normas sobre uso del equipo de Sistema de Posicionamiento Global, obligaciones relativas al uso del Sistema de Control de Órdenes de Pedido (SCOP), o falta de registro y/o actualización de precios de venta de combustible en el Sistema Price de Osinergmin.

g) Incumplimientos relacionados con el expendio, abastecimiento, despacho, comercialización, suministro o entrega de Hidrocarburos u Otros Derivados a personas no autorizadas.

h) Incumplimientos relacionados con procedimientos o estándares de trabajo calificados como de alto riesgo, normas que establecen parámetros de medición, límites o tolerancias, tales como, normas de control de calidad, control metrológico, peso neto de cilindros de GLP, parámetros de aire o emisión, existencias, entre otros.

i) Los incumplimientos de indicadores verificados en procedimientos de supervisión muestral, salvo que se acredite el levantamiento de la infracción en todo el universo al que representan las muestras.

j) Incumplimientos relacionados con la obtención de autorizaciones exigibles para una actividad, que fueran obtenidas o regularizadas con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

k) Los actos u omisiones que hubiesen generado la imposición de una medida correctiva, medida cautelar o mandato, por parte de Osinergmin, orientada al levantamiento del incumplimiento suscitado.

l) Otros que apruebe el Consejo Directivo.

³⁵ En efecto, no se ha trasgredido lo dispuesto por el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y modificatorias, que establece que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente ley, ya que conforme se explicó la infracción materia de análisis no admite subsanación alguna.

En ese sentido, se debe declarar infundado el recurso de apelación en este extremo.

Sobre la aplicación del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria

6. Respecto de lo alegado en los literales c) al e) del numeral 2) de la presente resolución, se debe señalar que de acuerdo con el artículo 89° del Reglamento General de OSINERGMIN, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, en el marco de los procedimientos sancionadores a cargo de OSINERGMIN, la responsabilidad es objetiva³⁶.

En ese sentido, basta que se constate el incumplimiento del marco normativo vigente, en este caso del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, para que CNPC sea responsable de la infracción administrativa imputada, independientemente de la intencionalidad o no en la comisión de la infracción.

Además, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 27699, toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del OSINERGMIN, constituye infracción sancionable³⁷.

A través de las Cartas N° CNPC-VPLX-OP-217-2017 de fecha 15 de mayo de 2017 y la Carta N° CNPC-VPLX-OP-297-2017 de fecha 16 de junio de 2017, CNPC indica desgaste por corrosión, sobrepresión en línea HDPE y tener cople desajustado, lo que habría causado las fugas de las líneas de flujo de los pozos activos en el mes de abril de 2017, pues las instalaciones no eran mantenidas en buen estado.

En este orden de ideas, conforme a los actuados y documentos presentados por la propia recurrente, se encuentra acreditado de manera objetiva que hubo diez (10) derrames de fluido de producción, y que CNPC no mantuvo en buen estado sus instalaciones a través de medidas preventivas, conforme al artículo 217° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM. (subrayado agregado)

Por otro lado, CNPC alega que el evento materia del presente procedimiento administrativo sancionador no puede ser considerado como accidente y/o situación de emergencia, sino que fueron incidentes menores ocurridos en el mes de abril de 2017, los cuales se reportaron a través del Formato N° 8. Sobre el particular, debe precisarse que el literal a) del inciso 15.3 del artículo 15° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, señala que los incumplimientos relacionados con la generación de accidentes o daños no es subsanable.

Por tanto, de acuerdo al numeral 3.9 del artículo 3° del Procedimiento para el Reporte y Estadísticas en Materia de Emergencias y Enfermedades Profesionales en las Actividades del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Resolución N° 172-2009-OS/CD, "incidente" es aquel

³⁶ Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, Artículo 89°.- Responsabilidad del Infractor.- La responsabilidad del infractor en caso de procedimientos administrativos sancionadores que se sigan ante OSINERGMIN, debe distinguirse de la responsabilidad civil o penal que se origine, de los hechos u omisiones que configuren infracción administrativa. La responsabilidad administrativa por incumplimiento de las disposiciones legales, técnicas, derivadas de contratos de concesión y de las dictadas por OSINERGMIN es objetiva.

³⁷ Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG)
"Artículo 1°.- Facultad de Tipificación
Toda acción u omisión que implique incumplimientos a las leyes, reglamentos y demás normas bajo ámbito de competencia del OSINERG constituye infracción sancionable. (...)"

suceso eventual e inesperado que no ocasiona lesión alguna a los trabajadores, ni daños a equipos, instalaciones o al ambiente³⁸.

En tal sentido, toda vez que de acuerdo al segundo párrafo del numeral 6.4 del artículo 6° de la Resolución N° 172-2009-OS/CD, los derrames de petróleo, combustibles líquidos, aguas de producción y otros tipos de hidrocarburos menores a un (1) barril, ocurridos en plataforma de producción de hidrocarburos líquidos se reportan como incidentes³⁹; se advierte que los mismos no generan daño.

Es así que de acuerdo a la información otorgada por CNPC en el Reporte Mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos y Otros menores de 1 barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos, presentado mediante la Carta N° CNPC-VLPX-OP-217-2017 del 15 de mayo de 2017, obrante a fojas 2 del expediente, se evidenció que se produjeron derrames de fluidos de producción, ocurridos en distintos días, en los Pozos EA 9644 OR 11, EA 8052 LA 09, EA11301D PN 32, EA 1923 OR 12, EA 9413 LA 06, EA 5782 PN 31, AA 7874 CA 17, EA 8436 ZA 01, EA 2112 PN 30 y AA 9144 CA 23 del Lote X, por cantidades de 0.38 Bls, 0.30 Bls, 0.34 Bls, 0.53 Bls, 0.20 Bls, 0.11 Bls, 0.08 Bls, 0.04 Bls, 0.76 Bls y 0.76 Bls, esto es, menores a un (1) barril, por lo que no se les puede considerar vinculadas a la generación de daño.

En ese sentido, no cabe ser considerado en el supuesto descrito en el literal a) del inciso 15.3 del artículo 15° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD, que señala que los incumplimientos relacionados con la generación de accidentes o daños no es subsanable.

Asimismo, es preciso indicar que la primera instancia ha señalado en el segundo párrafo del numeral 8.9 de la Resolución N° 1997-2018, que la presente imputación estaría dentro del supuesto establecido en el literal c) del numeral 15.3 del artículo 15° de Reglamento de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras a cargo de OSINERGMIN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, la cual establece que no son pasibles de subsanación los incumplimientos sobre reportes o informes de accidentes y/o situaciones de emergencia⁴⁰.

Al respecto, de la redacción del supuesto contenido en el literal c) antes citado, tenemos que este se aplica a la falta de presentación del reporte y/o informes respecto de accidentes y/o situaciones de emergencia, por lo que este supuesto está referido a otro incumplimiento. En este caso, si bien se trata de un incidente, el incumplimiento se refiere a la obligación de mantener en buen estado

³⁸ Resolución N° 172-2009-OS-CD- Procedimiento para el Reporte y Estadísticas en Materia de Emergencias y Enfermedades Profesionales en las Actividades del Subsector Hidrocarburos
Artículo 3.- Definiciones

Para los fines del presente procedimiento se aplicarán, en lo que corresponda, las definiciones establecidas en el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM; las Normas Técnicas de Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo aprobadas por Decreto Supremo N° 003-98-SA; el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobado por el Decreto Supremo N° 009-2005-TR; las demás normas modificatorias, sustitutorias y complementarias de los mismos; y las que a continuación se señalan:

3.9 Incidente: Suceso eventual e inesperado que no ocasiona lesión alguna a los trabajadores, ni daños a equipos, instalaciones o al ambiente. Su investigación permitirá identificar situaciones de riesgos desconocidas o infravaloradas hasta ese momento e implantar acciones correctivas para su control.

³⁹ Resolución N° 172-2009-OS-CD
Procedimiento para el Reporte y Estadísticas en Materia de Emergencias y Enfermedades Profesionales en las Actividades del Subsector Hidrocarburos
6.4 (...)

Los derrames de petróleo, combustibles líquidos, aguas de producción y otros tipos de hidrocarburos menores a un (1) barril, así como las pérdidas de gas asociado menores a mil (1,000) pies cúbicos ocurridos en plataforma de producción de hidrocarburos líquidos se reportan como incidentes.

⁴⁰ Resolución N° 040-2017-OS/CD
Artículo 15.- Subsanación voluntaria de la infracción
15.3 No son pasibles de subsanación:

a) Aquellos incumplimientos relacionados con la generación de accidentes o daños.

las instalaciones de producción activas, por lo que no sería aplicable dicho supuesto.

Ahora bien, cabe indicar que de acuerdo al inciso f) del numeral 236-A de la Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el literal 1) del artículo 255° del T.U.O de la Ley N° 27444 aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, constituye condición eximente de la responsabilidad, la subsanación voluntaria del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos.

Del mismo modo, el inciso 15.1 del artículo 15° de la Resolución N° 040-2017-OS/CD⁴¹, estableció que cuando se realice la subsanación de la infracción antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se procederá a eximir de responsabilidad al administrado.

Al respecto, el administrado ha alegado que la primera instancia no consideró que los incumplimientos fueron subsanados antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, señalando que se ha vulnerado el inciso f) del numeral 236-A de la Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Por ello, corresponde a este Colegiado determinar si está o no en causal de eximencia de responsabilidad. Sobre ello, la condición de eximencia contenido en el artículo 15° es que exista voluntariedad y que la subsanación se encuentre debidamente acreditada.

Al respecto, el administrado presentó como medio probatorio el Reporte Mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos y Otros Menores de 1 Barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos, correspondiente al mes de abril de 2017, obrante a fojas 2 del expediente.

No obstante, cabe precisar que dicho documento de parte no adjunta registros fotográficos que permitan verificar si efectivamente se realizó el cambio de las líneas de flujo que no se encontraban en buen estado, de los Pozos EA 9644 OR 11, EA 8052 LA 09, EA11301D PN 32, EA 1923 OR 12, EA 9413 LA 06, EA 5782 PN 31, AA 7874 CA 17, EA 8436 ZA 01, EA 2112 PN 30 y AA 9144 CA 23 del Lote X, u otro medio probatorio que acredite fehacientemente la subsanación de la infracción.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso indicar que lo alegado por la empresa fiscalizada como "Acciones correctivas"⁴², fue considerado por la primera instancia la que otorgó un atenuante de responsabilidad administrativa de -5% al momento de calcular la multa correspondiente; por lo que se mantendrá la misma, al ser lo más favorable para el recurrente.

⁴¹ Resolución N° 040-2017-OS/CD

Artículo 15.- Subsanación voluntaria de la infracción

15.1 La subsanación voluntaria de la infracción solo constituye un eximente de responsabilidad cuando se verifique que los incumplimientos detectados fueron subsanados antes del inicio del procedimiento sancionador.

⁴² Conforme al Reporte Mensual de Incidentes, Derrames de Petróleo, Combustibles Líquidos, Productos Químicos y Otros menores de 1 barril, Gas Asociado en cantidades menores a 1,000 pies cúbicos, presentado mediante escrito de registro (Carta N° CNPC-VLPX-OP-217-2017), con fecha 15 de mayo de 2017, obrante a fojas 2 del expediente, se realizó como acciones correctivas la reparación de los tramos afectados, realizadas del 11 de abril de 2017 al 02 de mayo de 2017.

Asimismo, conforme al Registro de Patrullaje de Líneas de Flujo (Anexo N° 2) de la Carta N° CNPC-VLPX-OP-297-2017, del 16 de junio de 2017, obrante a fojas 8 a 13 del expediente, de la inspección visual realizada por el contratista de Servicios de Operaciones de Producción, se verificó en los Pozos 9644 OR 11, 8436 ZA01, tenían una grapa instalada.

De lo antes señalado, es posible concluir que OSINERGMIN ha actuado en el presente procedimiento de acuerdo al marco normativo vigente, por lo que no se han vulnerado los Principios de Legalidad y Debido Procedimiento. En consecuencia, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.



Sobre el incumplimiento N° 1, la debida motivación y la supuesta vulneración a los Principios de Legalidad y Tipicidad

7. Respecto a lo señalado en los literales f) al i) del numeral 2 de la presente resolución, corresponde indicar que el numeral 6.1 del artículo 6° de la mencionada Ley N° 27444, dispone que la motivación de los actos administrativos debe responder a aquellos hechos que se encuentren debidamente probados en función a los medios probatorios obrantes en el expediente administrativo y comprender la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado⁴³.

Se debe reiterar que el Principio de Legalidad, previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444⁴⁴, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidos.

De acuerdo al literal c) del artículo 5° de la Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, publicada el Diario Oficial El Peruano con fecha 31 de diciembre de 1996, en concordancia con el artículo 1° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, OSINERGMIN es competente para supervisar y fiscalizar, entre otros, que las actividades de hidrocarburos se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales y normas técnicas vigentes⁴⁵.



⁴³ Ley N° 27444.

"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.
(...)"

⁴⁴ TUO de la Ley N° 27444

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

⁴⁵ Ley N° 26734.

Artículo 5.- Funciones

Son funciones del OSINERGMIN:

c) Supervisar y fiscalizar que las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería se desarrollen de acuerdo a los dispositivos legales y normas técnicas vigentes.

Decreto Supremo N° 054-2001-PCM.

Artículo 1.- Competencia de OSINERGMIN

OSINERG tiene competencia para supervisar y fiscalizar a las ENTIDADES del SECTOR ENERGIA velando por la calidad, seguridad y eficiencia del servicio y/o productos brindados a los usuarios en general (...)

OSINERG ejercerá las atribuciones y funciones asignadas en el presente Reglamento, en concordancia y con estricta sujeción a las disposiciones establecidas en las normas legales referidas al SECTOR ENERGÍA (...)

Precisando lo anterior, el artículo 3° de la Ley N° 29901, publicada con fecha 12 de julio de 2012, dispuso que las competencias del OSINERGMIN comprenden la supervisión y fiscalización, en el ámbito nacional, del cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de hidrocarburos.

Al respecto, debe indicarse que se imputó y sancionó a CNPC por incumplir la obligación establecida en el artículo 217° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, que exige que las instalaciones de producción activas sean mantenidas en buen estado evitando fugas o escapes de los fluidos producidos. (subrayado agregado)



Sobre el particular, respecto al argumento del administrado sobre que el presente incumplimiento se ha determinado en base a “deducciones”, es pertinente resaltar que el artículo 2° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, establece que en cuanto sea pertinente, las definiciones contenidas en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 032-2002-EM, son aplicables en caso no se encuentren previstas en dicho Reglamento; en ese sentido, las definiciones citadas por la resolución materia de apelación, son válidamente aplicables.

Al respecto, el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM, define el término “Producción” como la “Actividad cuya finalidad es el flujo y manipuleo de Hidrocarburos. Incluye la operación de pozos, equipos, tuberías, tratamiento y medición de Hidrocarburos y todo tipo de operaciones de recuperación mínima y mejorada, hasta el punto de Fiscalización”⁴⁶. (Subrayado agregado)

Así también, el citado Decreto Supremo N° 032-2002-EM define el término “Instalación de Hidrocarburos”, el cual está definido como “Planta, local, estructura, equipo o embarcación utilizados para buscar, producir, procesar, almacenar, transportar, distribuir y comercializar Hidrocarburos”. (subrayado agregado)



En concordancia con lo anterior, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos en el cuarto párrafo del numeral 8.5 de la Resolución N° 1997-2018, indicó que CNPC se encuentra realizando actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, la cual implica la actividad de producción, conforme lo autoriza su Contrato de Licencia; por lo tanto, las líneas de flujo de pozos activos utilizados para transportar los hidrocarburos que se extraen o producen, constituyen “instalaciones de producción activas”, que son parte integrante de la actividad de producción de hidrocarburos.

Por lo expuesto, las líneas de flujo de pozos activos constituyen instalaciones de producción activas, al encontrarse dentro de la actividad de explotación que realiza la empresa fiscalizada en el Lote X. En ese sentido, en cumplimiento del artículo 217° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, corresponde que estos deben ser mantenidos en buen estado, evitándose derrames de los fluidos de producción de hidrocarburos.

Por otro lado, cabe precisar que en cuanto al argumento del recurrente señalado en el literal h) del numeral 2 de la resolución recurrida, en el caso que un camión tanque cumpla la misma función que una línea de flujo, transportando los fluidos llevados desde cada pozo hasta el punto de procesamiento, por lo que la línea de flujo no cumple una labor de producción sino de transporte; al respecto, es pertinente indicar que el numeral 2.19 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 081-2007-EM, define como ducto para uso propio, como aquel utilizado para

⁴⁶ Decreto Supremo N° 032-2002-EM

Producción

Actividad cuya finalidad es el flujo y manipuleo de Hidrocarburos. Incluye la operación de Pozos, equipos, tuberías, tratamiento y medición de Hidrocarburos y todo tipo de operaciones de recuperación primaria y mejorada, hasta el Punto de Fiscalización.

RESOLUCIÓN N° 428-2018-OS/TASTEM-S2

transportar hidrocarburos de propiedad del titular del ducto, entre dos instalaciones de hidrocarburos sobre las cuales tenga la condición de operador⁴⁷.

Sobre el particular, las tuberías citadas en el presente incumplimiento no realizan la actividad de transporte de hidrocarburos, sino que constituyen un ducto de uso propio de propiedad de CNPC. En efecto, el presente incumplimiento está referido a tuberías que transportan fluido de producción, las cuales constituyen líneas de producción activas, tal como se ha explicado en los párrafos precedentes, por lo que no corresponde amparar este extremo de la apelación.

Asimismo, respecto al argumento del recurrente señalado en el literal i) del numeral 2 de la resolución recurrida sobre que el derrame se produjo en zonas alejadas de pozos, baterías, zonas de bombeo, etc., distantes de las instalaciones donde se realizan actividades de producción; cabe precisar que los diez (10) derrames se produjeron entre el pozo y la batería de producción, tal como el propio recurrente informó a OSINERGMIN a través de la Carta N° CNPC-VPLX-OP-297-2017, indicando el lugar del incidente o derrame⁴⁸.

Por lo expuesto, de conformidad con el mencionado Principio de Tipicidad, la conducta verificada y por la cual se sancionó a CNPC sí se subsume en el supuesto de hecho establecido en el artículo 217° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, que exige que las instalaciones de producción activas sean mantenidas en buen estado, evitando fugas o escapes de los fluidos producidos, lo cual, como se ha constatado, no se cumplió en el presente caso; constituyendo infracción administrativa sancionable, de conformidad con el numeral 2.12.9 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD.

En conclusión, CNPC tiene la responsabilidad de dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en la normativa vigente aplicable al sub sector hidrocarburos para garantizar la seguridad de sus instalaciones. Por ello, correspondía a dicha empresa adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir sus obligaciones conforme a lo establecido en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM.

En atención a lo señalado, corresponde desestimar el recurso de apelación en estos extremos.

Sobre el incumplimiento N° 2

8. Respecto a lo señalado en el literal j) del numeral 2 de la presente resolución, debe indicarse que el artículo 1° de la Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de OSINERGMIN, aprobada por Ley N° 27699, se facultó al Consejo Directivo para tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas, así como aprobar la Escala de Multas y Sanciones⁴⁹.

⁴⁷ Decreto Supremo N° 081-2007-EM

2.19 Ducto para Uso Propio: Aquel utilizado para transportar Hidrocarburos de propiedad del titular del Ducto, entre dos Instalaciones de Hidrocarburos sobre las cuales tenga la condición de Operador.

⁴⁸ Así también en el literal e) de la página 11 de la Carta N° CNPC-VPLX-OP-499-2017, CNPC indica "en nuestras operaciones del Lote X, las tuberías que comúnmente llamamos líneas de flujo, son tuberías que se encuentran entre un pozo y una batería (punto de recepción)".

⁴⁹ Ley N° 27699

Artículo 1.- Facultad de Tipificación

Toda acción u omisión que implique incumplimiento a las leyes, reglamentos y demás normas bajo el ámbito de competencia del OSINERG constituye infracción sancionable.

Sin perjuicio de lo mencionado en el párrafo anterior, el Consejo Directivo del OSINERG se encuentra facultado a tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas, así como a graduar las sanciones, para lo cual tomará en cuenta los principios de la facultad sancionadora contenidos en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Es así que, a través del numeral 2.12.8 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución N° 271-2012-OS/CD, OSINERGMIN dispuso que la multa a imponer por incumplir el artículo 203° del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM será de hasta 3200 UIT.

Bajo dicho marco legal, corresponde señalar que se imputó y sancionó a CNPC por incumplir la obligación establecida en el artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, que exige que todos los ductos de transporte y recolección que han sido instalados sobre la superficie deban estar colocados sobre soportes que no afecten su integridad estructural. (Subrayado nuestro)

Al respecto, el artículo 3° “Glosario y Siglas” del Decreto Supremo N° 043-2007-EM refiere que para los fines de dicha norma se aplicarán las definiciones y siglas contenidas en dicho artículo, las que reemplazan a las que se indican en el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2002-EM. Asimismo, refiere que, en caso de discrepancia con otras normas, primarán dichas definiciones y luego las contenidas en otras normas especiales.

Sobre el particular, es de anotar que en el artículo 3° mencionado no se define el término “ductos”, por lo que la definición contenida en el Glosario aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM no ha sido reemplazada por alguna otra del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM. Asimismo, cabe indicar que al no existir en dicha norma una definición de “ductos”, no existiría contradicción con la definición contenida en el Decreto Supremo N° 032-2002-EM.

Asimismo, de conformidad con el Decreto Supremo N° 032-2002-EM, ducto es el “conjunto de tuberías, equipos e instalaciones destinados a transportar Hidrocarburos”⁵⁰.

En igual sentido, la definición descrita en el acápite 2.18 del artículo 2° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM establece que el ducto es un “conjunto de tuberías, conexiones, accesorios y estación de bombeo o compresión destinados al transporte de hidrocarburos”⁵¹. (subrayado agregado)

Por otro lado, cabe acotar que la definición 2.48 del artículo 2° del Reglamento mencionado en el párrafo precedente, establece que el Sistema de Recolección e Inyección es el *“conjunto de tuberías, equipos e instalaciones usados por el Contratista de un contrato de explotación para recolectar y transportar los Hidrocarburos producidos por el mismo hasta el punto de recepción o el punto de fiscalización; o para fines de inyección de gas, de agua o cualquier otro fluido a los yacimientos”*⁵².

⁵⁰ Decreto Supremo N° 032-2002-EM

Definiciones
Ducto Principal

Conjunto de tuberías, equipos e instalaciones destinados a transportar Hidrocarburos, construido en cumplimiento de obligaciones contraídas por el Contratista en un contrato celebrado conforme al artículo 10 de la Ley y destinado a transportar Hidrocarburos producidos bajo dicho contrato.

⁵¹ Decreto Supremo N° 081-2007-EM

Artículo 2.- Definiciones

Cuando en el presente Reglamento se utilicen los términos o frases que aparecen a continuación con letra inicial mayúscula, se entenderá por:
2.18 Ducto: Conjunto de tuberías, conexiones, accesorios y estación de bombeo o compresión destinados al Transporte de Hidrocarburos.

⁵² Decreto Supremo N° 081-2007-EM

Artículo 2.- Definiciones

De las normas jurídicas citadas, se advierte que el término ducto, se refiere a aquella tubería utilizada para transportar y recolectar hidrocarburos, existiendo en consecuencia, además de ductos de transporte, ductos de recolección.



En ese entendido, conforme lo señalado en el sexto párrafo del numeral 8.5 de la Resolución N° 1997-2018 del 9 de agosto de 2018, las “líneas de flujo” son aquellas tuberías o ductos que se encuentran ubicadas entre el pozo y la batería, que forma parte del sistema de recolección, entendido como el conjunto de tuberías, equipos e instalaciones usado por los operadores para recolectar y transportar los hidrocarburos producidos hasta el punto de recepción o el punto de fiscalización.

Por consiguiente, las definiciones antes descritas, referidas a “líneas de flujo” responde al concepto “ducto de recolección”, de conformidad con lo regulado por el artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM y las definiciones 2.18 y 2.48 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 081-2007-EM.

Aunado a ello, dado que las líneas de flujo mencionadas son propiamente ductos de recolección, se aplica el artículo 203° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, referido a los ductos de transporte y recolección de hidrocarburos, motivo por el que el titular se encuentra obligado a instalar dichas tuberías sobre soportes que no afecten su integridad.



En ese sentido, toda vez que del análisis del Registro de Patrullaje de la Línea de Flujo de los Pozos EA 9644 OR 11, EA11301D PN 32, EA 1923 OR 12, EA 9413 LA 06, EA 5782 PN 31, EA 8436 ZA 01, EA 2112 PN 30, AA 9144 CA 23 del 14 de junio de 2017, presentado por el propio administrado en el Anexo 2 del escrito de registro N° 201700074979 del 16 de junio de 2017, se verifica que las líneas de flujo de dichos pozos se encontraban en contacto con el terreno y no estaban colocadas sobre soportes a fin de no afectar su integridad estructural, lo cual finalmente produjo daños (corrosión) que condujeron a los derrames ocurridos en abril de 2017. En consecuencia, se ha acreditado el incumplimiento al artículo 203° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM por parte del recurrente.

Por lo expuesto, corresponde desestimar el recurso de apelación en este extremo.

Sobre el cálculo de la multa

- Respecto a lo señalado en el literal k) del numeral 2 de la presente resolución, cabe precisar que el Principio de Verdad Material regulado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, prescribe que la autoridad administrativa competente verificara plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas⁵³.

2.48 Sistema de Recolección e Inyección: El conjunto de tuberías, equipos e instalaciones usados por el Contratista de un contrato de explotación para recolectar y transportar los Hidrocarburos producidos por el mismo hasta el Punto de Recepción o el punto de fiscalización; o para fines de inyección de gas, de agua o cualquier otro fluido a los yacimientos.

⁵³ Ley N° 27444, modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

RESOLUCIÓN N° 428-2018-OS/TASTEM-S2

Por su parte, el Principio de Razonabilidad, regulado en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, 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 infracción⁵⁴.

Asimismo, de la revisión de la resolución recurrida se aprecia que para determinar la multa impuesta, se utilizó la siguiente fórmula aprobada y publicada en el Diario Oficial El Peruano, habiéndose recogido el cálculo realizado en el Informe Técnico mencionado en el párrafo precedente, elaborado por la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos:

$$\text{Multa} = (B + \alpha D) / P * (FA)$$

Donde *B* es el Beneficio Ilícito derivado de la infracción (costo evitado o postergado), *D* es el valor del perjuicio o daño provocado por la infracción, *P* es el factor de Probabilidad de detección y el Factor *A* viene a ser el factor agravante o atenuante aplicable de la sanción.

Con relación al factor “B”, para la determinación de los costos evitados y/o postergados, conforme se puede advertir de los numerales 9.3 al 9.5 (Calculo de Multa) de la Resolución N° 1997-2018, en el apartado “fecha de subsanación” de los cuadros que contienen el cálculo de las multas de las infracciones N° 1 y 2 se indicó que “no aplica” la fecha de subsanación, determinándose que el cálculo de los costos evitados y/o postergados se extiende desde la fecha de la infracción hasta la fecha de cálculo de la multa.

En efecto, en estos casos el recurrente no procedió a la subsanación de la infracción N° 1, por vulneración al artículo 217° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, que exige que las instalaciones de producción activas serán mantenidas en buen estado, evitando fugas o escapes de los fluidos producidos.

Asimismo, el recurrente no subsanó la infracción N° 2, por vulneración al artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, que exige que los ductos de transporte y recolección que han sido instalados sobre la superficie sean colocados sobre soportes que no afecten su integridad estructural; por el contrario, la empresa durante el procedimiento sancionador ha presentado argumentos destinados a cuestionar la obligación de mantener dichos ductos en soportes.

En tal sentido, toda vez que en estos casos el administrado no realizó inversión alguna para el cumplimiento de lo regulado en el artículo 217° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, así como del artículo 203° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, el factor “B” debe determinarse en base a los costos evitados generados desde la comisión de la infracción (abril del 2017) hasta la fecha de cálculo de la multa (octubre del 2017), esto es, considerando los seis (6) meses correspondientes.

⁵⁴ Ley N° 27444, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

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.

Asimismo, se debe anotar que los costos hora/hombre utilizados en los numerales 9.4 al 9.5 (Calculo de Multa) de la Resolución N° 1997-2018, así como en el Informe Final de Instrucción N° 1014-2017-INAB-1 del 6 de octubre de 2017 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 [REDACTED]. Sobre el particular, si bien el recurrente sostiene que dichos costos son poco razonables, no presenta otras fuentes o valores objetivos a ser considerados⁵⁵.

Además, corresponde indicar, que si bien el recurrente alega que no debe considerarse al Supervisor de Producción porque no interviene en este tipo de trabajos, cabe precisar que la primera instancia ha considerado al Supervisor de Producción, toda vez que tiene la función de solicitar la verificación de las instalaciones de las líneas de flujo de pozos activos del Lote X (incumplimiento N° 1), así también, tiene la función de solicitar la instalación de los soportes H en las líneas de flujo de los pozos activos del Lote X (incumplimiento N° 2).

De otro lado, respecto del factor "A" para el incumplimiento N° 1, cabe precisar que se aplicó el atenuante de -5% al valor de 1, este fue calculado como en otros casos similares, al haberse realizado una acción correctiva, de acuerdo a lo analizado en el numeral 6 de la presente resolución. Siendo este un valor de 0.95.

Por consiguiente, se aprecia que las multas determinadas por la primera instancia respecto de las infracciones N° 1 y 2 fueron calculadas de acuerdo con el Principio de Razonabilidad, y son proporcionales a los incumplimientos calificados como infracción.

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

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 presentado por **CNPC PERÚ S.A.** contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1997-2018 de fecha 09 de agosto de 2018; 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 Chávrry Rojas y José Luis Harmes Bouroncle.



JESÚS FRANCISCO ROBERTO TAMAYO PACHECO
PRESIDENTE

⁵⁵ Si bien el administrado manifiesta que los montos utilizados para el cálculo de la multa son mayores a lo realmente requerido en sus operaciones, en el recurso de apelación presentado no adjuntó documentación que permita acreditar sus afirmaciones, no siendo posible su evaluación, ni análisis.

