

**TRIBUNAL DE APELACIONES DE SANCIONES
EN TEMAS DE ENERGIA Y MINERIA
OSINERGMIN**

SALA 1

RESOLUCIÓN N° 212-2018-OS/TASTEM-S1

Lima, 02 de octubre de 2018

VISTO:

El Expediente N° 201800085409 que contiene el recurso de apelación interpuesto el 09 de agosto de 2018 por Gas Natural de Lima y Callao S.A. (en adelante, GNLC), representada por el señor Aldo Eduardo Vites Arciniega, contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR del 17 de julio de 2018, mediante la cual se dispusieron cuatro mandatos de carácter particular en concordancia al *"Procedimiento para el desarrollo e implementación de un Sistema de Integridad de Ductos para los sistemas de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos"*, aprobado mediante Resolución N° 005-2016-OS/CD (en adelante, el Procedimiento).

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR del 17 de julio de 2018, la Oficina Regional Lima Sur de Osinergmin dispuso lo siguiente:

- a) Emitir mandato de carácter particular a GNLC para que en el plazo de máximo de tres (3) días hábiles, contados a partir de la notificación de dicha resolución, cumpla con presentar a Osinergmin el Programa de Actividades referente al proceso de inspección de ductos para los fines de supervisión correspondientes, informando cada quince (15) días hábiles, sobre las medidas que se están llevando a cabo para cumplir con dicho programa, bajo apercibimiento de inicio de ejecución forzosa a través de la imposición de multas coercitivas (artículo 1° de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR).
- b) Emitir mandato de carácter particular a GNLC para que en el plazo de máximo de cuarenta (40) días hábiles contados a partir de la notificación de dicha resolución, cumpla con iniciar las labores de inspección de los ductos existentes en la concesión a su cargo que operen a una MAPO de 50 BARG o más con *"Smart pig"* o raspatubos inteligentes, conforme lo dispone el numeral 6.1 del artículo 6^{o1} y la Segunda Disposición Complementaria² del Procedimiento, y asimismo, cumpla con comunicar a Osinergmin la

¹ **PROCEDIMIENTO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD DE DUCTOS PARA LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS**, aprobado mediante Resolución N° 005-2016-OS/CD
"Artículo 6.- Procedimientos de Inspección, Monitoreo y Pruebas.

Con la finalidad reducir el riesgo de liberación del fluido el Concesionario deberá:

6.1 Realizar inspecciones de los ductos que operen a una MAPO de 50 BARG o mas con "Smart pig" o raspatubos inteligentes, dentro de los cinco (05) primeros años de iniciada la operación comercial y, según los resultados que se obtengan, se definirá la frecuencia de las futuras inspecciones, la misma que será aprobada por Osinergmin, y no podrán exceder de cinco (05) años. Se exceptúa de este requisito los ductos de las derivaciones a estaciones de regulación, acometidas industriales y centrales térmicas.

(...)."

² **PROCEDIMIENTO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD DE DUCTOS PARA LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS**, aprobado mediante Resolución N° 005-2016-OS/CD
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS



RESOLUCIÓN N° 212-2018-OS/TASTEM-S1

ejecución de lo dispuesto en dicho artículo en el mismo plazo a través de la remisión de la documentación correspondiente, bajo apercibimiento de inicio de ejecución forzosa a través de la imposición de multas coercitivas (artículo 2° de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR).

- c) Emitir mandato de carácter particular a GNLC para que en el plazo de máximo de ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir de la notificación de dicha resolución, cumpla con efectuar la inspección de todos los ductos existentes en la concesión a su cargo que operen a una MAPO de 50 BARG o más con "Smart pig" o raspatubos inteligentes, conforme lo dispone el numeral 6.1 del artículo 6° y la Segunda Disposición Complementaria del Procedimiento, y asimismo, cumpla con comunicar a Osinergmin la ejecución de lo dispuesto en dicho artículo en el mismo plazo a través de la remisión de la documentación correspondiente, bajo apercibimiento de inicio de ejecución forzosa a través de la imposición de multas coercitivas (artículo 3° de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR).
- d) Emitir mandato de carácter particular a GNLC para que en el plazo de máximo de doscientos (200) días hábiles contados a partir de la notificación de dicha resolución, cumpla con remitir a Osinergmin un informe del resultado de la inspección de los ductos existentes que operen a una MAPO de 50 BARG o más con "Smart pig" o raspatubos inteligentes, según lo dispuesto en la norma API 579-1/ASME FFS – 1 (Fitness-For-Services), cumpliendo lo establecido en el numeral 6.2 del artículo 6° y la Segunda Disposición Complementaria del Procedimiento, bajo apercibimiento de inicio de ejecución forzosa a través de la imposición de multas coercitivas (artículo 4° de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR).



Dichos mandatos de carácter particular fueron emitidos luego que, en ejercicio de la facultad supervisora encomendada a Osinergmin, la Oficina Regional de Lima Sur verificó que GNLC no cumplió con realizar la inspección de los ductos existentes que operen a una MAPO de 50 BARG o más con "Smart pig" o raspatubos inteligentes dentro del plazo de dieciocho (18) meses de emitido el Procedimiento, conforme a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria³ de dicho Procedimiento.

Así, de la revisión del Informe Técnico N° 1080-2018-OS/DRS⁴, se identificó conforme a la información presentada por GNLC, que ésta no efectuó las inspecciones, que se hace referencia en las citadas disposiciones contenidas en la norma sobre Sistema de Integridad de Ductos, en el plazo establecido en el Procedimiento. Por lo que, habiendo transcurrido los dieciocho (18) meses establecidos en la Segunda Disposición Complementaria del Procedimiento, se estableció que GNLC contravino con lo establecido en la normativa vigente.

Segunda. - Los Concesionarios realizarán la inspección de los ductos existentes que operen a una MAPO de 50 BARG o más con "Smart pig" o raspatubos inteligentes, dentro de los dieciocho meses de emitida la presente norma, contándose la frecuencia de las futuras inspecciones, a que se refiere el artículo 6° del presente procedimiento, desde la ejecución de esta inspección. Se exceptúan los ductos de las derivaciones a estaciones de regulación, acometidas industriales y centrales térmicas."

³ Ver nota 2.

⁴ Folios del 1 al 12 del Expediente.

2. Por escrito de registro N° 201800085409 de fecha 23 de julio de 2018, GNLC presentó el documento denominado “*Inspección con Smart Pig Gasoductos de 20” y 30” – Cálidda*”, en el cual adjuntó el cronograma para la ejecución del programa de actividades del proceso de inspección de ductos por “*Smart pig*”, en cumplimiento a lo dispuesto en el mandato de carácter particular contenido en el artículo 1° de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR.
3. A través del escrito de registro N° 201800085409 presentado el 09 de agosto de 2018 a las 16h 22, GNLC interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR solicitando su revocación, en atención a los siguientes argumentos:

a) Respecto a que los mandatos vulneran al Principio de Razonabilidad



En la resolución impugnada, la primera instancia les interpone una exigencia irracional y de imposible cumplimiento; dado que en un plazo que inicia en veinticinco (25) días hábiles y termina en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días hábiles, pretende que cumpla con realizar una inspección que, de cara a las múltiples variables de las zonas por las que atraviesa su sistema de distribución, resulta compleja.

Al respecto, la complejidad de dicha inspección no solo resulta de imposible cumplimiento –por el escueto plazo otorgado- sino porque para implementar dicha actividad se requiere de una serie de permisos (p.e. obtener la autorización para el venteo, quemado operativo, etc.); por lo que, siendo ello así, nos encontramos con un plazo que termina siendo claramente irracional.

Del mismo modo, la primera instancia, al establecer los plazos de los mandatos, no está considerando que todos los proveedores que prestan el servicio de inspección mediante un “*Smart pig*” son extranjeros, lo cual demanda una logística particular y más extensa de lo usual, que termina por generar que los plazos concedidos no resulten suficientes para atender dichos requerimientos.

Cabe precisar que existen otros factores que podrían limitar el recorrido de la herramienta, como lo son la cantidad de derivaciones ERM y ERP (70 instalaciones) asociadas al gasoducto troncal de 20”, las cuales condicionan la velocidad que requiere la herramienta “*Smart pig*” para realizar una adecuada lectura de información y generar un estudio pormenorizado para minimizar los riesgos de cualquier inconveniente que pudiera presentarse en el procedimiento de inspección; que también, requiere un plazo superior al concedido.

En ese sentido, conforme al Principio de Razonabilidad, que se encuentra regulado en el numeral 1.4 del Artículo IV, del TUO de la LPAG, cuando se crean obligaciones –como las generadas en los mandatos- debe mantenerse una debida proporción entre los medios a emplear y los fines que desea tutelar; si bien en la resolución impugnada se busca tutelar el correcto funcionamiento del sistema, los plazos otorgados no son razonables. Además, corresponde señalar que, por otros mecanismos, como patrullaje y sistemas de monitoreos, se tiene la certeza de la integridad del ducto; por lo que los fines que se busca tutelar con la inspección por “*Smart pig*”, ya vienen siendo tutelados.

Finalmente, debe considerarse que en ningún momento se desconoce la necesidad de realizar la inspección por "Smart pig", sin embargo, los plazos concedidos no son los adecuados para cumplir el requerimiento por ser evidentemente irracionales; por lo cual, resulta imposible cumplir con los mandatos conferidos.

b) Sobre la falta de validez de los mandatos por tener un objeto jurídicamente imposible

Conforme a lo expuesto en los párrafos precedentes, los plazos otorgados en los mandatos no solo demuestran una vulneración al Principio de Razonabilidad, sino también demuestran una carencia en el objeto del acto administrativo emitido.

En ese sentido, el artículo 3° del TUO de la LPAG señala que *"los actos administrados deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que puede determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, **debiendo ser** licito, preciso, **posible física y jurídicamente**, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación."* (Sic)

Por los motivos expuesto, se ha acreditado que ante mandatos que no son posible su cumplimiento, se puede concluir que estos carecen de un requisito de validez; por lo que, se deben dejar sin efecto conforme a lo dispuesto en el inciso 1) del artículo 10° del TUO de la LPAG.

4. Con escrito de registro N° 201800085409 ingresado el 09 de agosto de 2018 a las 16h 29, GNLC presentó el documento *"Reporte N° 1 – Inspección con Smart Pig Gasoductos de 20" y 30" – Cálida"*, y, un gráfico con el cual se sustentaría el avance del referido documento, en relación al pedido de información establecido en el mandato de carácter particular contenido en el artículo 1° de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR.
5. A través del escrito de registro N° 201800085409 del 24 de agosto de 2018, GNLC presentó el documento denominado *"Inspección con Smart Pig Gasoductos de 20" y 30" – Cálida"*, mediante el cual establecería un nuevo cronograma para la ejecución del programa de actividades del proceso de inspección de ductos por "Smart pig", en concordancia con la Primera Disposición Complementaria Moficatoria del Decreto Supremo N° 017-2018-EM⁵, mediante la cual se modificó el artículo 70° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-EM (en adelante, TUO del Reglamento de Distribución).
6. Por escrito de registro N° 201800085409 del 29 de agosto de 2018, GNLC presentó el documento denominado *"Reporte N° 2 – Inspección con Smart Pig Gasoductos de 20" y 30" – Cálida"*, y, un gráfico con el cual se sustentaría el avance del referido documento, en

⁵ DECRETO SUPREMO N° 017-2018-EM

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera. - Modificación del artículo 70° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de gas natural por Red de Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-EM

Modifíquese el artículo 70° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-EM, cuyo texto queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 70°. - La variación del servicio por razones de mantenimiento del Sistema de Distribución debe ser puesta en conocimiento de Osinergmin para su aprobación y del Consumidor afectado para su información, con una anticipación no menor de sesenta (60) Días, indicándose la forma en que afectará al servicio las tareas de mantenimiento. En estos casos el Consumidor debe tomar todas las precauciones necesarias para abastecerse de otro combustible".

relación al pedido de información establecido en el mandato de carácter particular contenido en el artículo 1° de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR.

7. A través del Memorándum S/N recibido el 17 de setiembre de 2018, la Oficina Regional de Lima Sur remitió los actuados al TASTEM.
8. Mediante escrito de registro N° 201800085409 del 24 de setiembre de 2018, GNLC presentó el documento denominado “Reporte N° 3 – Inspección con Smart Pig Gasoductos de 20” y 30” – Cálidda”, y un gráfico con el cual se sustentarían el avance del referido documento, en relación al pedido de información establecido en el mandato de carácter particular contenido en el artículo 1° de la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR.
9. Con relación a los actuados, este Tribunal, luego de la revisión y evaluación correspondiente, ha llegado a las conclusiones que se señalan a continuación.
10. Con relación a lo alegado en los literales a) y b) del numeral 3), se debe señalar que en la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Supremo N° 017-2018-EM⁶, se dispuso que las concesionarias deberán desarrollar e implementar un Sistema de Integridad de Ductos para el sistema de distribución que operen, conforme a las disposiciones que señale el Osinergmin.

Asimismo, en la Tercera Disposición Complementaria del TUO del Reglamento de Distribución⁷ se establece que, en un plazo de veinticuatro (24) meses, las concesionarias deberán desarrollar e implementar un Sistema de Integridad de Ductos para el sistema de distribución que operen, conforme con el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 081-2007-EM (en adelante, el Reglamento de Transporte), así como en la Norma ASME B31.8S⁸, en lo que corresponda y conforme con las disposiciones que señale el Osinergmin.



⁶ **DECRETO SUPREMO N° 017-2018-EM**

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Segunda. - *Modificación del artículo 62° del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM:*

Modifíquese el artículo 62° del Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado por Decreto Supremo N° 081-2007-EM, cuyo texto queda redactado en los siguientes términos:

“Artículo 62°. - *El Concesionario podrá variar transitoriamente las condiciones del Servicio ante una situación de emergencia, con la obligación de dar aviso de ello al Usuario y al Osinergmin, dentro de las veinticuatro (24) horas de producida la alteración. Corresponde únicamente al Osinergmin comprobar y calificar si los hechos aludidos por el Concesionario durante la operación del Sistema de Transporte por Ductos constituyen casos de fuerza mayor, relacionados a la obligación de continuidad del servicio. La variación del Servicio por razones de mantenimiento del Sistema de Transporte debe ser puesta en conocimiento del OSINERGMIN para su aprobación y del Usuario afectado para su información, con una anticipación no menor de sesenta (60) Días, indicándose la forma en que las tareas de mantenimiento afectarán el Servicio. En caso de suspensión del Servicio, el restablecimiento del mismo requerirá la coordinación del Concesionario con el Usuario.”*

⁷ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-EM**

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

(...)

Tercera. - *Dentro de un plazo de veinticuatro (24) meses, el Concesionario deberá desarrollar e implementar un Sistema de Integridad de Ductos para el Sistema de Distribución que opere, debiéndose aplicar en la parte pertinente, el Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 081-2007-EM, así como la norma ASME B31.8S en lo que corresponda.”*

⁸ En la “Exposición de Motivos” del Procedimiento, se señaló que la Norma ASME B31.8S dispone que la gestión de la integridad de un sistema de ductos de gas natural es el objetivo principal de todos los operadores del sistema, a fin de proporcionar un

En el literal b) del artículo 83° del TUO del Reglamento de Distribución⁹ se estableció que es materia de fiscalización del Osinergmin, entre otros, el cumplimiento de las disposiciones referidas al Sistema de Integridad de Ductos.

En este punto, resulta oportuno mencionar que un Sistema de Integridad de Ductos es un sistema de gestión elaborado para administrar en forma integral la aplicación de las normas que rigen las actividades de distribución de gas natural por ductos, con el objetivo de gestionar un nivel de riesgo, reduciendo la probabilidad de la liberación del fluido y/o minimizando el impacto en las personas.

En ese sentido, y en virtud de las normas citadas, mediante la Resolución N° 005-2016-OS/CD del 12 de enero de 2016, vigente a partir del 18 de enero de 2016¹⁰, el Consejo Directivo de Osinergmin, en ejercicio de la facultades otorgada por Ley¹¹, aprobó el "*Procedimiento para el desarrollo e implementación de un Sistema de Integridad de Ductos para los sistemas de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos*", el cual es de aplicación obligatoria para la supervisión del cumplimiento de las disposiciones generales para el desarrollo e implementación de un Sistema de Integridad de Ductos para los sistemas de distribución de gas natural por red de ductos que operen las concesionarias¹².

En esa línea, de acuerdo con el artículo 4° del Procedimiento¹³, el Sistema de Integridad de Ductos está conformado por: (i) Estudio de Riesgos para el Sistema de Integridad de Ductos,

servicio seguro y confiable de gas natural sin efectos adversos sobre la población o los usuarios. En tal sentido, el programa de gestión de integridad brinda la información para que un operador pueda asignar eficazmente sus recursos a las actividades apropiadas de detección, prevención y mitigación, que se traducirá en una mayor seguridad y una reducción en el número de incidentes.

⁹ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-EM**

"Artículo 83.- Es materia de fiscalización por el OSINERGMIN:

(...)

b) El cumplimiento de las normas de seguridad sobre diseño, construcción, operación, mantenimiento y abandono del Sistema de Distribución; así como las normas relativas a las Instalaciones Internas.

(...)."

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de enero de 2016.

Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/16g2pWMPaBr87Jg0hRupBu>

¹¹ Mediante el artículo 3° de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, publicada el 16 de abril de 2002, se estableció que el Osinergmin, 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.

¹² **PROCEDIMIENTO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD DE DUCTOS PARA LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS, aprobado mediante Resolución N° 005-2016-OS/CD**
"Artículo 1.- Objetivos.

Establecer las disposiciones generales para el desarrollo e implementación de un Sistema de Integridad de Ductos para los Sistemas de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos, el cual contemple, entre otros, los criterios definidos en la Tercera Disposición Complementaria del Reglamento de Distribución de Gas Natural por Red de Ductos cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-EM y modificado por el Decreto Supremo N° 017-2015-EM."

¹³ **PROCEDIMIENTO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD DE DUCTOS PARA LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS, aprobado mediante Resolución N° 005-2016-OS/CD**
"Artículo 4.- Sistema de Integridad de Ductos.

4.1 El Sistema de Integridad de Ductos estará conformado por:

(ii) Programa de Gestión de Integridad de Ductos, (iii) Programa de Prevención de Daños, (iv) Programa de Calificación de Personal, (v) Auditorías al Sistema de Integridad de Ductos; y, (vi) Indicadores de desempeño del Sistema de Integridad de Ductos. Asimismo, el sistema de integridad de ductos deberá contemplar, entre otros, la realización de actividades de verificación, validación, seguimiento, medición, inspección y ensayo/pruebas específicas cuando sea aplicable, así como los criterios para aceptación de los mismos¹⁴.

Al respecto, en el numeral 6.1 del artículo 6° del Procedimiento¹⁵ se establece que, con la finalidad de reducir el riesgo de liberación del fluido, las concesionarias deberán realizar inspecciones de los ductos que operen a una MAPO de 50 BARG o mas con "Smart pig" o raspatubos inteligentes dentro de los cinco (05) primeros años de iniciada la operación comercial, siendo que a partir de los resultados de dicha inspección se definirá la frecuencia de las futuras inspecciones, que será aprobada por Osinergmin, no pudiendo exceder de cinco (05) años. Además, conforme a lo establecido en el numeral 6.2 del artículo 6° del Procedimiento¹⁶, la evaluación de los resultados de las inspecciones deberá realizarse según lo dispuesto en la norma API 579 – 1/ASME FFS – 1 (Fitness-For-Services).

Asimismo, de conformidad con la Segunda Disposición Complementaria del Procedimiento¹⁷, se les otorgó un plazo de dieciocho (18) meses, desde emitido el Procedimiento, a las concesionarias para que realicen la inspección de los ductos existentes que operen a una MAPO de 50 BARG o mas con "Smart pig" o raspatubos inteligentes, contándose la frecuencia de las futuras inspecciones, a que se refiere el artículo 6° del presente procedimiento, desde la ejecución de esta inspección. Se exceptúan los ductos de las derivaciones a estaciones de regulación, acometidas industriales y centrales térmicas.



- a) Estudio de Riesgos para el Sistema de Integridad de Ductos.
- b) Programa de Gestión de Integridad de Ductos.
- c) Programa de Prevención de Daños.
- d) Programa de Calificación de Personal.
- e) Auditorías al Sistema de Integridad de Ductos.
- f) Indicadores de desempeño del Sistema de Integridad de Ductos."

¹⁴ **PROCEDIMIENTO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD DE DUCTOS PARA LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS**, aprobado mediante Resolución N° 005-2016-OS/CD "Artículo 4.- Sistema de Integridad de Ductos.

(...)

4.2 El Sistema de Integridad de Ductos deberá contemplar como mínimo lo siguiente:

(...)

e) La realización de actividades de verificación, validación, seguimiento, medición, inspección y ensayo/pruebas específicas cuando sea aplicable, así como los criterios para aceptación de los mismos.

(...)." "

¹⁵ Ver nota 1.

¹⁶ **PROCEDIMIENTO PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD DE DUCTOS PARA LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL POR RED DE DUCTOS**, aprobado mediante Resolución N° 005-2016-OS/CD "Artículo 6.- Procedimientos de Inspección, Monitoreo y Pruebas.

Con la finalidad reducir el riesgo de liberación del fluido el Concesionario deberá:

(...)

6.2 La evaluación de los resultados de las inspecciones deberá realizarse según lo dispuesto en la norma API 579 – 1/ ASME FFS – 1 (Fitness-For-Services).

(...)." "

¹⁷ Ver nota 2.

Ahora bien, en el numeral 1.4 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁸ se establece que el procedimiento administrativo se sustenta, entre otros, en el Principio de Razonabilidad, en virtud del cual las decisiones de la autoridad administrativa deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

Asimismo, de conformidad con el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que regula el Principio del Debido Procedimiento, los administrados tienen derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho¹⁹.

Es bajo este contexto que mediante el Oficio N° 1073-2017-OS/DRS del 23 de febrero de 2017²⁰, Osinergmin requirió a GNLC que en un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificado dicho oficio, remita el Programa de Actividades referente al proceso de inspección de ductos, para los fines de supervisión correspondiente. Por lo que, mediante Carta N° 2017-007011 del 09 de marzo de 2017²¹, GNLC informó que se encontraban en proceso de contratación de un "Estudio de viabilidad" con la finalidad de determinar si las condiciones físicas y operacionales actuales de los gasoductos troncales son las aceptables para la ejecución de una inspección en línea con una herramienta inteligente – ILLI-, así como establecer las medidas de adecuación de las líneas que serán inspeccionadas.

Asimismo, GNLC señaló que mediante escrito con registro N° 201600015240 del 14 de octubre del 2016, solicitó al Osinergmin una prórroga para la implementación de la inspección en línea con una herramienta inteligente para sus redes mayores a 50 BARG.



¹⁸ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Legislativo N° 006-2017-JUS.

"Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.4 **Principio de razonabilidad.** - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

¹⁹ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por Decreto Legislativo N° 006-2017-JUS.

"Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.2 **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de todos los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más 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 Procesal Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuando sea compatible con el régimen administrativo."

²⁰ Folio 10 del Expediente.

²¹ Folio 8 del Expediente.

Por Oficio N° 1271-2017-OS/DSR del 14 de marzo del 2014²², Osinergmin comunicó a GNLC que, de la verificación realizada, referente a su escrito del 14 de octubre del 2016, se determinó que dicho escrito corresponde al Expediente N° 201600015240, referido a un informe de supervisión, el cual no guarda relación con el pedido de ampliación de plazo indicado por la concesionaria; no obstante, se le indicó que, conforme al artículo 136° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los plazos establecidos en norma expresa no pueden ser prorrogados. Requiriendo, además, que en un plazo de cinco (05) días hábiles –a partir del día siguiente de notificado dicho oficio-, remita el Programa de Actividades referente al proceso de inspección de ductos, para los fines pertinentes.



Sin embargo, mediante Carta N° 2017-008928 del 23 de marzo de 2017²³, GNLC informó que cumplirá con el envío de dicho programa de inspección en cuanto concluya con el “*Estudio de viabilidad*”, el cual determinará las condiciones físicas y operacionales actuales de los gasoductos troncales son las aceptables para la ejecución de una inspección en línea con una herramienta inteligente.

Es en ese sentido que, habiéndose cumplido el plazo de dieciocho (18) meses de emitido el Procedimiento para que GNLC realice las inspecciones de los ductos que operen a una MAPO de 50 BARG o más con “*Smart pig*” o raspatubos inteligentes, la Oficina Regional de Lima Sur del Osinergmin, con fecha 28 de setiembre de 2017, remitió a GNLC el Acta de Observaciones N° O-023-2017-VA-DSR, mediante el cual se precisó que la concesionaria no había cumplido con realizar las inspecciones de los ductos que operen a una MAPO de 50 BARG o más con “*Smart Pig*” o raspatubos inteligente, dentro del plazo establecido en la Segunda Disposición Complementaria del Procedimiento.



Por lo que, mediante Carta S/N recibida el 10 de octubre de 2017, GNLC presentó respuesta a la observación efectuada por Osinergmin, señalando que por la particularidad del Sistema Integral de Distribución y de la red principal – dado que existen cruces de ríos, y, al volumen de clientes conectados- demanda que se realice un estudio previo que permita dilucidar cuál sería el mejor instrumento a utilizar para realizar las respectivas inspecciones de los ductos que operan. Por lo que, adjuntan a dicho documento la orden de realización del estudio respectivo y un cronograma de las labores a realizar²⁴.

En el caso bajo análisis, y en virtud a lo señalado, la Oficina Regional de Lima Sur del Osinergmin, mediante Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR del 17 de julio de 2018, dispuso en calidad de mandatos que GNLC proceda a realizar las inspecciones de sus ductos existentes que opere a una MAPO de 50 BARG o más, con el sistema “*Smart pig*” o raspatubos inteligente, remitiendo el “*Programa de Actividades referente al proceso de inspección de ductos*” y los reportes de los avances de los trabajos realizados en los plazos establecidos en dicha resolución, bajo apercibimiento del inicio de la ejecución forzosa, en caso de incumplimiento de dichos mandatos.

Cabe señalar que, dichos mandatos fueron dispuestos al comprobarse que, vencido el plazo de dieciocho (18) meses de emitido el Procedimiento, GNLC no ha cumplido con realizar las

²² Folio 7 del Expediente.

²³ Folio 6 reverso del Expediente.

²⁴ Folios del 1 al 4 del Expediente.

RESOLUCIÓN N° 212-2018-OS/TASTEM-S1

inspecciones de sus ductos con el sistema de "Smart pig" o raspatubos inteligente (herramienta de inspección en Línea), conforme a lo establecido en el artículo 6° del Procedimiento.

Al respecto, debe señalarse que este Tribunal considera fundamental el cumplimiento de los procedimientos establecidos para la supervisión de las obligaciones de las concesionarias de distribución de gas natural por red de ductos, como el que fue materia de supervisión en este procedimiento. Ello, atendiendo a que corresponde a la concesionaria adoptar todas las medidas de seguridad a fin de garantizar que las obras que ejecute no afecten ni pongan en riesgo la seguridad e integridad de las personas.

Asimismo, conforme se viene señalando, GNLC contaba con un plazo de dieciocho (18) meses, desde emitido el Procedimiento, para que realice las inspecciones conforme al artículo 6° del Procedimiento; por lo que, a la fecha de emisión de la Resolución N° 147-2018-OS/OR LIMA SUR han pasado aproximadamente treinta (30) meses para que la concesionaria haya podido efectuar todas las acciones correspondientes a la inspección de ductos con "Smart pig" o raspatubos inteligente conforme a lo dispuesto en el referido procedimiento. Por lo tanto, los plazos otorgados a GNLC en los mandatos no serían plazos irracionales, dado que la concesionaria tenía pleno conocimiento de que antes de que se cumpliera con el plazo establecido en el Procedimiento, ésta debía de cumplir con realizar todas las acciones para ejecutar las inspecciones en los ductos existentes que operen.



Además, lo señalado por la concesionaria de que, se requiere un plazo superior a lo otorgado en los mandatos debido a que, se debe obtener permisos y autorizaciones (ej. Autorización para el venteo y quemado operativo) que no depende de ella, asimismo, para dicho plazo, Osinergmin tampoco tomó en cuenta que los proveedores que prestan servicios de inspección con "Smart Pig" son empresas extranjeras; no resulta válido, dado que de la revisión de los cronogramas, presentados por la concesionaria, se verifica que estos tienen como plazo de inicio de labores de inspección de ductos el 16 de julio del 2018, por lo que, a la fecha de emisión de los mandatos la concesionaria ya debió de tener todas las autorizaciones correspondientes, así como los contratos con el o los proveedores encargados de efectuar las inspecciones con "Smart pig" o raspatubos inteligentes.



De igual manera, respecto a lo señalado de que, al existir diversos factores en el gasoducto troncal de 20", se debe realizar un estudio pormenorizado para minimizar los riesgos que pudiera presentarse en el procedimiento de inspección, con lo cual se requeriría un plazo superior al otorgado en los mandatos, de la revisión del Contrato de Compra N° 4800035510²⁵, efectuado entre GNLC y la empresa GIE PERÚ S.A.C., se observa que la etapa de ejecución del servicio "ESTUDIO DE VIABILIDAD INSP DUCTOS ILI" inició el 04 de agosto de 2017 y terminó el 27 de noviembre de 2017; por lo que, la fecha de realización de dicho estudio aludido por la concesionaria es de mucho antes a la fecha de emisión de los mandatos, por lo que carece de sentido lo señalado por la concesionaria en dicho extremos.

Ahora bien, respecto a lo señalado por GNLC, que mediante otros mecanismos -como patrullaje y sistemas de monitoreos-, se cumple con los fines de la inspección establecida en el Procedimiento, dado que mediante estos se tendría la certeza de la integridad del ducto; cabe señalar que mediante las inspecciones de patrullaje –inspecciones visuales- se utilizan

²⁵ Folios del 1 al 3 del Expediente, adjuntado por GNLC mediante Carta S/N presentada el 10 de octubre del 2017.

para detectar y dimensionar defectos en la superficie exterior de la pared del ducto, siempre que ésta se encuentre al descubierto, y/o previa remoción del recubrimiento que impida la observación de la superficie del ducto.

Sin embargo, las inspecciones con "Smart pig" o con instrumentos para la inspección de línea se desarrollaron con el propósito de localizar y controlar la corrosión en ambas superficies internas y externas de la tubería. Dicho instrumento de inspección es un sistema independiente que realiza una inspección circunferencial completa de la corrosión desde el lanzador del "Smart pig" al receptor del "Smart pig". La ventaja de estos instrumentos de línea es que ellos ofrecen al operario información íntegra, previamente sólo disponible por pruebas hidrostáticas. Los datos típicos de salida incluyen: la ubicación de anomalía - linealmente por el eje de tubo, como una función de la posición interna o externa y la pérdida de espesor en la pared.



En ese sentido, y conforme a lo señalado en los párrafos precedente, las inspecciones visuales efectuadas por la concesionaria no cumplen con la misma finalidad por la cual se deben realizar las inspecciones con "Smart pig" -localización y control de posibles corrosiones en los ductos en ambas superficies- en los ductos existente que operen-, carece de sustento lo señalado por GNLC.

Finalmente, tampoco tiene sustento lo señalado por GNLC en el sentido que los mandatos dispuestos por Osinergmin tendrían un objeto física y jurídicamente imposible por encontrarse irrazonables los plazos conferidos para ejecutar las inspecciones con "Smart pig" a los ductos existentes que operen, pues como ya se ha señalado, a la fecha de la presente resolución, GNLC ha contado con más de los dieciocho (18) meses -de emitido el Procedimiento- establecido en el Procedimiento para poder realizar dichas inspecciones, por lo que, al no existir una imposibilidad causal que haya impedido a GNLC a cumplir con dicho procedimiento, no se vería afectado los plazos otorgados en los mandatos²⁶.



En consecuencia, este Órgano Colegiado considera que corresponde desestimar lo alegado por la concesionaria.

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/CD²⁷.

²⁶ Según Juan Carlos Morrón, la imposibilidad puede provenir de una causal personal (imposibilidad que se aplique a la persona a la cual se refiere el acto), o de una causal material (si el objeto sobre el cual recae el acta ha desaparecido).

²⁷ **REGLAMENTO DE LOS ÓRGANOS RESOLUTIVOS DE OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 044-2018-OS/CD**

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

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

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

SE RESUELVE:

Artículo 1°. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por Gas Natural de Lima y Callao S.A. contra la Resolución de Oficinas Regionales Osinergmin N° 947-2018-OS/OR LIMA SUR del 17 de julio de 2018, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°. - Declarar agotada la vía administrativa.

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



LUIS ALBERTO VICENTE GANOZA DE ZAVALA
PRESIDENTE

f) Los recursos de apelación interpuestos por los administrados respecto del importe de las multas coercitivas impuestas por los órganos de Osinergmin.

(...)

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