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

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 505-2018-OS/TASTEM-S2

Lima, 17 de diciembre de 2018

VISTO:

El Expediente N° 201700073549 que contiene el recurso de apelación interpuesto por la empresa CNPC PERU S.A., representada por el señor Edgardo Ramos Mariño, contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 994-2018-OS-DSHL del 23 de agosto de 2018, mediante la cual se le sancionó por incumplir normas técnicas de seguridad del subsector hidrocarburos.

CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 994-2018-OS-DSHL del 23 de agosto de 2018, se sancionó a CNPC PERU S.A., en adelante, CNPC PERU, con una multa total de 1.43 (una con cuarenta y tres centésimas) UIT, por incumplir el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM y el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, según se detalla en el siguiente cuadro:

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	**Artículo 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM[1]** **No cumplir con emitir el permiso de trabajo para realizar la labor de Reparación de Accesos con maquinaria pesada en el Lote X.**	2.14.15[2]	0.42 UIT

[1] Decreto Supremo N° 043-2007-EM.
Artículo 61.-
61.1 La Empresa Autorizada deberá poseer un sistema de Permisos de Trabajo que permita evaluar actividades tales como trabajos en frío o caliente, trabajos en altura, trabajos en espacios confinados, trabajos en instalaciones eléctricas y en general para todo tipo de actividades que representen riesgos.
61.2 Este Permiso de Trabajo tendrá una duración para la jornada de trabajo del personal que la ejecuta, la cual puede ser de 8 ó 12 horas, como máximo. Los Permisos de Trabajo serán emitidos, previa verificación de las condiciones donde se ejecutará y las disposiciones de Seguridad antes y durante la ejecución del trabajo. En caso de variar las condiciones para el cual fue otorgado el Permiso de Trabajo, deberá emitirse un nuevo permiso. El Permiso de Trabajo deberá ser emitido por el Personal autorizado para ello, en el lugar de trabajo y antes de que se inicie la labor correspondiente. Previamente al otorgamiento del mencionado permiso, se deberán verificar las condiciones de Seguridad del lugar. En el caso de los trabajos en caliente, deberán tomarse precauciones especiales y de ser el caso, se solicitará un nuevo Permiso de Trabajo cuando existan interrupciones.

[2] Resolución N° 271-2012-OS/CD.
Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos
2. Técnicas y/o seguridad
2.14 Incumplimiento de las normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y/o condiciones inseguras
2.14.15. Incumplimiento de otras normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y/o condiciones inseguras
Base legal: Arts. 56º y 57º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 051-93-EM, Arts. 71º, 73º, 78º, 105º y 111º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 052-93-EM, Arts. 98º, 120º, 263º y Anexo A del Reglamento aprobado por D.S. Nº 032-2004-EM, Arts. 11º, 59º numeral 2, 61º, 70º, 72º, 140º incisos b, c y e, 142º, 151º inciso f, 156º inciso c, 166º y 177º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 043-2007-EM, R.C.D. Nº 063-2011-OS/CD y procedimiento anexo.
Multa: Hasta 150 UIT.
Otras sanciones: CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

	Con fecha 29 de abril del 2017 a las 9:00 horas, el trabajador [redacted] sufrió un accidente fatal dentro del Lote X. En circunstancias que se encontraba desarrollando labores de reparación de accesos con maquinaria pesada en el Lote X, el citado trabajador se ubicó en la parte posterior del cargador frontal operado por el señor [redacted], momento en que éste comenzó a retroceder e impactó al sr. [redacted] ocasionándosele su deceso instantáneo. Mediante el Acta de Visita de Supervisión y Fiscalización N° 0001794 y su Anexo, notificados el 2 de mayo del 2017 a CNPC PERU, OSINERGMIN le solicitó el Análisis de Riesgo de la Tarea y el Permiso de Trabajo. Al respecto, a través del escrito de registro Nº 201700070402 (Carta CNPC-VPLX-OP-207-2017) recibido el 5 de mayo del 2017, la empresa presentó el Análisis de Riesgo de la Tarea, sin embargo, no remitió el Permiso de Trabajo.		
2	**Artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM[3]** **No se cumplió con lo dispuesto en el Procedimiento de Trabajo VIP-PT-ECF-001 "Procedimiento de Empleo del Cargador Frontal", asociado a la tarea del evento.** De la evaluación del Procedimiento de Trabajo Nº VIP-PT-ECF-001 "Procedimiento de Empleo del Cargador Frontal" remitido por la empresa fiscalizada mediante Carta Nº CNPC-VPLX-OP-207-2017 de fecha 5 de mayo de 2017, se advierte lo siguiente: 5. Responsabilidades 5.3. Ingeniero Residente Es responsable de la ejecución de este procedimiento. (...) 5.5. Jefe de Área Fiscalizar que el presente procedimiento sea conocido y aplicado por los operadores de cargadores frontales en nuestras instalaciones y en obras. (...) 6.2. De las medidas de seguridad en la conducción 6.2.2. Se tomarán las precauciones al transitar en nuestras instalaciones y en obras, respetando la señalética y sólo se trasladarán a lugares específicos autorizados por la supervisión. (...) 6.2.7. Siempre inspeccionar la zona de trabajo antes de comenzar las labores (...). Al respecto, de la revisión de los numerales 7, 8 y 14 del Informe Interno de Investigación del Accidente (Anexo Nº 3), remitido por la empresa fiscalizada	2.8.2[4]	1.01 UIT

[3] Decreto Supremo N° 032-2004-EM
Artículo 14.-
El Contratista será responsable de la ejecución del trabajo en concordancia con las normas y reglamentos de seguridad aplicables, así como de las buenas prácticas de trabajo de la industria del petróleo.

[4] Resolución N° 271-2012-OS/CD.
Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos
2. Técnicas y/o seguridad
2.8. Incumplimiento de los procedimientos, normas de ejecución de trabajos de capacitación, instrucción, adiestramiento y/o de información
2.8.2. Al Personal propio y/o contratado de contratistas y subcontratistas (directa o indirectamente).
Base legal: Arts. 81º y 92º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 051-93-EM, Arts. 72º, 95º incisos f), g) y h), 106º y 107º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 052-93-EM, Arts. 40º, 43º inciso a) y 72º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 026-94-EM, Arts. 73º Numeral 11, 76º, 81º, 138º, 150º y 151º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 027-94-EM, Art. 27º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 045-2001-EM, Arts. 14º, 17º literales b), e), f) y j), 20º literales a), d) y f), 25º, 102º, 103º, 110º, 140º, 261º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 032-2004-EM, Art. 61º y 86º del Reglamento aprobado por D.S. Nº 015-2006-EM, Arts. 26º numeral 9, 76º numeral 4, 100º, 104º, 105º incisos b y e, 152º numeral 1, 174º, 175º, 182º inciso d,
Multa: Hasta 350 UIT

	a través del escrito de registro Nº 201700073549 (Carta CNPC-VPLX-OP-361-2017) con fecha 26 de junio del 2017, se advierte lo siguiente: *7. CAUSAS INMEDIATAS* *(...)* *7.2 CONDICIONES SUBESTANDAR* *0204 Espacios limitados para desenvolverse: Vía carrozable de espacio reducido afectado por lluvias.* *8. CAUSAS BASICAS* *8.1 FACTORES PERSONALES* *0303 Tensión física: Espacio restringido para ubicar el volquete y el cargador frontal.* *Preocupación por riesgo de romper líneas de flujo adyacentes a la vía.* *(...)* *8.2 FACTORES DE TRABAJO* *0401 Liderazgo deficiente: Instrucción deficiente para reanudar tarea.* *Identificación inadecuada del peligro operativo* *Permitir conductas impropias respecto a disciplina operativa (no señalizar).* *(...)* *14. LUGAR DE TRABAJO* *Señalización: Defectuoso, cuadrilla no contaba con señaleros.* De lo expuesto, se advierte que en el presente caso no se cumplió con lo establecido en el Procedimiento de Empleo del Cargador Frontal, toda vez que no hubo una fiscalización efectiva del cargador frontal cuando se movilizaba en un espacio reducido, el mismo que no contaba con señalizaciones de seguridad, que permitan mitigar los riesgos de la actividad de reparación de accesos con maquinaria pesada que se efectuaba en el Lote X. Por lo expuesto, se advierte que la empresa fiscalizada no habría cumplido con lo establecido en la normativa vigente.		
	MULTA TOTAL		**1.43 UIT**

Como antecedentes relevantes, cabe señalar lo siguiente:

a) El 29 de abril de 2017, el señor [redacted] sufrió un accidente fatal que le provocó la muerte en circunstancias en que se encontraba realizando las labores de reparación de caminos.

b) Mediante Oficio N° 2544-2017-2017-OS-DSHL/JEE notificado el 27 de octubre de 2017, al que se adjuntó el Informe de Instrucción N° 1108-2017-INAB-1 de fecha 19 de octubre de 2017, se comunicó a CNPC PERU el inicio del procedimiento administrativo sancionador, otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos.

c) Por escrito de registro N° 201700073549 de fecha 6 de noviembre de 2017, CNPC PERU presentó sus descargos.

d) Posteriormente, a través del Oficio N° 103-2018-OS-DSHL/JEE notificado el 12 de enero de 2018, se remitió a CNPC PERU el Informe Final de Instrucción N° 1353- 2017-INAB-1 de fecha 11 de diciembre de 2017, otorgándosele el plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos.

e) Con escrito de registro N° 201700073549 de fecha 19 de enero de 2018, CNPC PERU presentó sus descargos.

f) Por Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 3488-2018-OS/DSHL de fecha 4 de julio de 2018, sustentada en el Informe N° 602-2018-OS-DSHL del 4 de julio de 2018, se amplió el procedimiento administrativo sancionador por un plazo adicional de tres (3) meses.

g) Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 994-2018-OS-DSHL del 23 de agosto de 2018, se sancionó a CNPC PERU por los incumplimientos descritos en el numeral 1 de la presente resolución.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Mediante escrito de registro N° 201700073549 de fecha 18 de setiembre de 2018, CNPC PERU interpuso recurso de apelación contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 994-2018-OS-DSHL del 23 de agosto de 2018, solicitando su nulidad en atención a los siguientes fundamentos:

Sobre la competencia de OSINERGMIN respecto de las infracciones N° 1 y 2

a) Respecto de las infracción N° 1 y 2, menciona que los hechos constitutivos de dichas infracciones y los bienes jurídicos tutelados no son de competencia de OSINERGMIN, sino de SUNAFIL[5], por lo que OSINERGMIN busca hacer valer competencias que no son suyas.

Sobre la vulneración a los Principios de Tipicidad y Debido Procedimiento

b) El Glosario de Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM define a "actividad de hidrocarburos", como la operación relacionada con la exploración, explotación, procesamiento o refinación, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de hidrocarburos.

Sin embargo, sin ninguna base legal, OSINERGMIN califica a las actividades analizadas como actividades de hidrocarburos en base a una interpretación extensiva de la definición concreta. Para enmarcarlas como actividades de hidrocarburos, la primera instancia argumenta que en la vía en que se realizaban los trabajos transitaban equipos destinados a efectuar actividades de hidrocarburos[6], lo cual vulnera el Principio de Tipicidad normado en el artículo 246° de. T.U.O. de la Ley N° 27444.

A mayor abundamiento, menciona que recae sobre OSINERGMIN el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, no resultando correcto considerar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no conocidas normativamente para atribuir responsabilidad administrativa por

[5] Cita a la Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII aprobado por Resolución de Superintendencia N° 058-2016-SUNAFIL, que en su numeral 7.2.1 detalla la facultad de expedir órdenes de inspección en materia de seguridad y salud en el trabajo:

"7.2. Generación de órdenes de inspección
7.2.1. Los órganos o dependencias del SIT para la generación de órdenes de inspección en materia de SST en los sectores de minería (gran y mediana minería), electricidad e hidrocarburos y actividades conexas, a nivel nacional, dentro del ámbito de su competencia."

[6] La primera instancia considera que la actividad de reparación de vías constituye una actividad de hidrocarburos.

la comisión de la infracción. De ahí que OSINERGMIN no puede imputar cargos en base a presunciones sin tener como soporte al derecho. En ese orden de ideas, sostiene que la resolución de sanción no se encuentra debidamente motivada[7], por lo que vulnera el Principio de Debido Procedimiento descrito en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y el numeral 6.1 del artículo 6° del T.U.O. de la Ley N° 27444.

Sobre la infracción N° 1

c) De acuerdo a su Sistema de Permiso de Trabajo, las actividades rutinarias (actividades frecuentes, repetitivas diariamente y con riesgos minimizados) se evalúan con un documento denominado "Análisis de Riesgo de la Tarea", el cual cumple la función del permiso de trabajo normado en el artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM. Es el caso de la reparación de accesos, en el cual los permisos de trabajo se realizan todos los días (actividad rutinaria).

Por lo tanto, sí cuenta con un Sistema de Permisos de Trabajo que permite evaluar los riesgos de sus actividades[8], no obstante, sin razón alguna, OSINERGMIN la sancionó por un presunto incumplimiento al artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM.

De otro lado, sostiene que se le sancionó por haberse configurado la conducta tipificada en el numeral 2.14.15 de la Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución N° 271-2012-OS/CD, sin embargo, dicho numeral no incluye el incumplimiento imputado, sino a otras normas de seguridad sobre explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y/o condiciones inseguras[9].

---

[7] Menciona un Lineamiento resolutivo aprobado por Resolución de Sala Plena N° 001-2016-OS/STOR/TASTEM publicado el 5 de noviembre de 2016, el cual señala:

"(...) el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplica. (...)
La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. (...)
En esa medida, este Tribunal debe enfatizar que la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo."

[8] El Sistema de Trabajo establece que:
"Sin excepción, toda actividad ejecutada por personal propio o de contratistas de CNPC tendrá un análisis de riesgos de la tarea (ART) según el formato del Anexo B: Análisis de Riesgo de la Tarea; bien se como anexo del permiso de trabajo cuando aplica, individual para trabajos donde no aplica. Durante la elaboración del análisis de riesgos se debe tener en cuenta los siguientes aspectos:
- Liberación de los equipos o sistemas.
- Ejecución de los trabajos.
- Área de ejecución de los trabajos y áreas adyacentes
- Ocurrencia de trabajos simultáneos en la misma área o adyacente
- Retiro y disposición de los residuos generados durante el trabajo
- Gestión de cambios
- Estándares de trabajos asociados
- Para casos de ductos, tener en cuenta los TIE-IN (pega final de interconexión de sistema nuevo a sistema en operación)
- Para equipos tener en cuenta la puesta en marcha de equipos nuevos a equipos en operación."

"La emisión del permiso de trabajo se excluirá en los siguientes casos:
- TAREAS RUTINARIAS de acuerdo a la definición del presente estándar (item4).
- Trabajos que sean realizados por el responsable de un equipo o sistema ubicado precisamente en el local bajo su responsabilidad, siempre y cuando; existan estándares específicos basados en técnicas de análisis de riesgos (IPER, Inspecciones, entre otros) y los trabajos no sea categorizados como de alto riesgo de acuerdo a la definición del presente estándar (ítem 4)"

"Ítem N° 4 Definiciones
Tareas rutinarias: trabajo frecuente realizado de forma sistemática en un área o equipamiento predefinido y en condición normal de operación, cuya ejecución no interfiere en la continuidad de los procesos, cuyos riesgos no se alteran con el pasar del tiempo."

[9] Menciona que el numeral 2.14.15 de la Resolución N° 271-2012-OS/CD pertenece al Rubro 2 (Técnicas y/o Seguridad).

Sobre la infracción N° 2

d) OSINERGMIN no ha considerado las declaraciones de los testigos, así como el contenido del Informe de Supervisión.

Los testigos han indicado que la presencia del accidentado en la parte posterior del cargador frontal fue imprevista e inexplicable, lo cual demuestra que el accidente se produjo debido a la inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo por parte del trabajador, lo cual constituye indisciplina operativa imputable al trabajador accidentado. Del mismo modo, el Informe de Supervisión concluyó que el accidente se originó debido a un acto inadecuado del trabajador, producto de la inobservancia de las buenas prácticas de seguridad en el sector hidrocarburos, hecho que determina el incumplimiento el artículo 73° de la Ley N° 29783[10].

De ahí que las conclusiones del Informe Final de Instrucción N° 1353-2017-INAB-1 no son suficientes para determinar la existencia de una infracción a las normas de seguridad, más aún cuando no se ha tomado en cuenta la investigación efectuada por el Comité de Seguridad y Salud, que concluyó que existió indisciplina operativa imputable al trabajador.

3. A través del Memorándum N° DSHL-803-2018, recibido con fecha 17 de octubre 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 competencia de OSINERGMIN respecto de las infracciones N° 1 y 2

4. Con relación a lo alegado en el literal a) del numeral 2 de la presente resolución, debe indicarse que 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 vigentes.

Asimismo, 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, entre otros, con las actividades de hidrocarburos.

Por su parte, el artículo 2° del Decreto Supremo N° 088-2013-PCM estableció que "las disposiciones legales y técnicas en las actividades de los sectores de energía y minería materia de competencia de OSINERGMIN están referidas a los aspectos de seguridad de la infraestructura, las instalaciones y la gestión de seguridad de sus operaciones (...)". (Subrayado agregado)

[10] Ley N° 29783
Artículo 73. Protección contra los actos de hostilidad
Los trabajadores, sus representantes o miembros de los comités o comisiones de seguridad y salud ocupacional están protegidos contra cualquier acto de hostilidad y otras medidas coercitivas por parte del empleador que se originen como consecuencia del cumplimiento de sus funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

Asimismo, los numerales 1, 9 y 10 del Rubro 1B.2 de la Sección 1B del Anexo 1 del Decreto Supremo N° 088-2013-PCM disponen las funciones técnicas del OSINERGMIN en las actividades de hidrocarburos líquidos, para supervisar el cumplimiento de obligaciones de los agentes sobre la seguridad de las instalaciones, la fiscalización y sanción del incumplimiento de las disposiciones técnicas y de seguridad utilizadas en las actividades de exploración, explotación, procesamiento, refinación, almacenamiento, transporte o distribución de hidrocarburos líquidos, que comprenden, entre otros, aquellas contenidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM y el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 043-2007-EM.

En ese orden de ideas, resulta de competencia de OSINERGMIN supervisar y fiscalizar el cumplimiento del artículo 61° Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM y el artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, referidos a la emisión de permisos de trabajo y el cumplimiento de los procedimientos de trabajo, respectivamente, toda vez que dichas obligaciones se encuentran vinculadas a la gestión de la seguridad de las operaciones; ámbito respecto del cual OSINERGMIN sí tiene competencias conforme al marco legal citado en los párrafos precedentes.

Finalmente, el numeral 7.2.1 de la Directiva N° 002-2016-SUNAFIL/INII es claro al indicar que la Intendencia Nacional de Supervisión del Sistema Inspectivo (INSSI) de la SUNAFIL deberá seguir las consideraciones e indicaciones ahí detalladas en el marco de sus competencias respecto del sector energía para expedir las órdenes de inspección. En efecto, si bien es cierto que la SUNAFIL cuenta con competencias para supervisar, fiscalizar y sancionar los incumplimientos en que incurran las empresas del sector energético por vulneración a las normas de seguridad y salud en el trabajo de las empresas, ello no merma las competencias de OSINERGMIN para fiscalizar lo referido a los aspectos de seguridad de la infraestructura, las instalaciones y la gestión de seguridad de sus operaciones.

Por lo tanto, contrariamente a lo sostenido por CNPC PERU en su recurso de apelación, la obligación derivada del artículo 61° Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM y el artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, sí resulta fiscalizable por el OSINERGMIN en ejercicio de su función de supervisión y fiscalización de las disposiciones técnicas y legales relativas a los aspectos de seguridad de la infraestructura, las instalaciones y la gestión de seguridad de sus operaciones.

En ese sentido, de acuerdo a lo expuesto, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.

Sobre la vulneración a los Principios de Tipicidad y Debido Procedimiento

5. Con relación a lo alegado en el literal b) del numeral 2 de la presente resolución, debe indicarse que el Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM, define a "actividad de hidrocarburos" como aquella llevada a cabo por las empresas autorizadas que se dedican a la exploración, explotación, procesamiento, refinación, almacenamiento, transporte, distribución o comercialización de hidrocarburos[11].

[11] Decreto Supremo N° 032-2002-EM
Actividad de Hidrocarburos: Es la llevada a cabo por empresas debidamente autorizadas que se dedican a la Exploración, Explotación, procesamiento, refinación, almacenamiento, transporte o distribución de Hidrocarburos, así como a las Actividades de Comercialización de Hidrocarburos.

Por su parte, el artículo 3° del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, señala que es actividad de hidrocarburos, aquella labor llevada a cabo por las empresas autorizadas con la finalidad de explotar, producir, refinar, procesar, almacenar, transportar, distribuir y/o comercializar hidrocarburos y otros productos derivados de los hidrocarburos[12].
Ahora bien, el artículo 154° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, señala que los pozos de producción activos deben ser accesibles a través de caminos debidamente mantenidos y señalizados, helipuertos o embarcaciones[13].

Además, el artículo 273° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM, estableció que los pozos de producción activos deben contar con caminos debidamente mantenidos[14].

De las normas jurídicas citadas, se advierte que constituyen actividades de hidrocarburos todas aquellas labores llevadas a cabo por las empresas autorizadas, que coadyuven a la exploración, explotación, procesamiento, refinación, almacenamiento, transporte, distribución o comercialización de hidrocarburos. Entre ellas, encontramos a las labores de construcción o reparación de caminos cuyo objeto es permitir el acceso a los pozos de producción para explotación de hidrocarburos.

En ese sentido, toda vez que la reparación del camino en el que ocurrió el accidente fatal del señor [redacted] se efectúo a fin de permitir el acceso de equipos a los pozos de producción del Lote X para realizar trabajos de explotación de hidrocarburos, dicha labor califica como una actividad de hidrocarburos y constituye una obligación fiscalizable por parte de OSINERGMIN.

De ahí que CNPC PERU en la ejecución de dicha labor, se encontraba obligada a dar cumplimiento a las normas de seguridad de hidrocarburos, entre ellas, el artículo 61° Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM y el artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM[15], cuyo incumplimiento se encuentra tipificado en los numerales 2.14.15 y 2.8.2 de la Resolución N° 272-2012-OS/CD, respectivamente.

Por lo tanto, la falta de emisión del permiso de trabajo para realizar la labor de reparación del camino de acceso[16] y el incumplimiento del "Procedimiento de Empleo del Cargador Frontal" en los trabajos de reparación del camino[17] que se encontraba realizando CNPC PERU al momento del accidente fatal del señor [redacted] constituyen infracciones de competencia de OSINERGMIN, no advirtiéndose vulneración alguna al Principio de Tipicidad[18]

---

[12] Decreto Supremo N° 043-2007-EM
Actividad de Hidrocarburos: Labor que es llevada a cabo por las Empresas Autorizadas con la finalidad de explorar, explotar, producir, refinar, procesar, almacenar, transportar, distribuir y/o comercializar Hidrocarburos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos.

[13] Decreto Supremo N° 043-2007-EM
Artículo 154.- Accesibilidad a pozos de producción activos
Los pozos de producción activos deben ser accesibles a través de caminos debidamente mantenidos y señalizados, helipuertos o embarcaciones.

[14] Decreto Supremo N° 032-2004-EM
Artículo 273.- Accesibilidad a Pozos de producción activos
Los Pozos de Producción Activos deben contar con caminos debidamente mantenidos o facilidades para helipuertos o embarcaciones, de ser el caso.

[15] Que obligan a la administrada a emitir el permiso de trabajo antes de la ejecución de la labor de reparación de caminos y a cumplir sus procedimientos de trabajo, respectivamente.

[16] Hecho que infringe lo normado en el artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM

[17] Hecho que infringe lo normado en el artículo 14° del Decreto Supremo N° 032-2004-EM

[18] Ley N° 27444, modificado por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

riesgos. De ahí que antes de su ejecución CNPC PERU debía contar con un permiso de trabajo que autorice a la ejecución de la labor.

Sin embargo, conforme quedó acreditado de los actuados obrantes en el expediente y fue manifestado por la administrada, CNPC PERU no emitió el permiso de trabajo, sino únicamente el análisis de riesgo de la tarea[21], el cual es un documento distinto al permiso de trabajo que no autoriza a la ejecución de la labor. Sobre el particular, si bien la administrada alega que de acuerdo a su propio sistema de permiso de trabajo las actividades rutinarias sólo requieren la emisión del análisis de riesgo de la tarea y no del permiso de trabajo, los documentos internos emitidos por los administrados no deben transgredir, ni ser contrarios a las normas jurídicas de hidrocarburos, las cuales son de obligatorio cumplimiento.

Por lo tanto, habiéndose acreditado que CNPC PERU no emitió el permiso de trabajo pese a tratarse de una labor de riesgo, se advierte la vulneración a la obligación contenida en el artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM.

De otro lado, contrariamente a lo alegado por la administrada, de la revisión del numeral 2.14.15 de la Resolución N° 271-2012-OS/CD se advierte que el mismo prevé como conducta sancionable por OSINERGMIN la infracción al artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM. Por lo tanto, toda vez que se inició procedimiento y sancionó a CNPC PERU por vulnerar la obligación contenida en el artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM y tipificada en el numeral 2.14.15 de la Resolución N° 271-2012-OS/CD, no se advierte trasgresión alguna al Principio de Tipicidad.

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

Sobre la infracción N° 2

7. Respecto a lo alegado en el literal d) del numeral 2 de la presente resolución, debe indicarse que la primera instancia sí evalúo las declaraciones de los testigos que la administrada aportó a través del escrito de registro N° 201773549 del 26 de junio de 2017[22] y el escrito de registro N° 201700070402 del 5 de mayo de 2017, así como su Informe Técnico de Investigación de Accidente, asumiendo como cierto que el trabajador accidentado realizó una acción riesgosa al ubicarse en la zona ciega del cargador frontal.

   En efecto, conforme se advierte del numeral 8.6 de la Resolución N° 994-2018-OS-DSHL, la primera instancia indicó que efectivamente el trabajador accidentado se ubicó en la zona ciega del cargador frontal; sin embargo, también resaltó que aquella acción riesgosa por parte del trabajador no desvirtúa el hecho de que las operaciones de reparación de caminos se realizaron en un espacio limitado y reducido[23].

---

[21] Decreto Supremo N° 032-2004-EM
Definiciones
Análisis de riesgo
El estudio para evaluar los peligros potenciales y sus posibles consecuencias en una instalación existente o en un proyecto, con el objeto de establecer medidas de prevención y protección.

[22] Presenta las declaraciones del señor [redacted], del señor [redacted], el señor [redacted] y el [redacted]

[23] En el numeral 8.6 de la Resolución N° 994-2018-OS-DSHL, la primera instancia indicó: *"(...) si bien en el informe interno de investigación del accidente, dentro de las causas inmediatas, se detalla que el trabajador omitió la alarma del retroceso del cargador frontal y se ubicó en la zona ciega del referido cargador, como afirman los testigos del accidente, también se observa dentro de las causas inmediatas, en las condiciones sub estándares, que se contaba con espacios limitados para desenvolverse, en una vía carrozable de espacio reducido afectado por las lluvias y como causas básicas, se indica tensión física debido a espacio restringido para ubicar el volquete y el cargador frontal."* (Subrayado agregado)

Cabe precisar que en el numeral 4.4 del Informe Final de Instrucción N° 1353-2017-INAB-1 y en el numeral 8.4 de la Resolución N° 994-2018-OS-DSHL, de modo similar al análisis realizado en los párrafos precedentes, la primera instancia explicó que en el presente caso la reparación de vías sí constituye una actividad de hidrocarburos, dado que dicha labor tenía por objeto permitir la realización de la explotación de hidrocarburos. En ese sentido, se advierte que la resolución se sanción se encuentra debidamente motivada de conformidad con el numeral 6.1 del artículo 6° del T.U.O. de la Ley N° 27444, no advirtiéndose vulneración alguna al Principio de Debido Procedimiento[19].

En efecto, considerando que la labor de reparación de dicho camino de acceso coadyuvó a la explotación de hidrocarburos, constituye una actividad de hidrocarburos.

Por lo expuesto, corresponde desestimar el recurso de apelación en estos extremos.

Sobre la infracción N° 1

6. En torno a lo alegado en el literal c) del numeral 2 de la presente resolución, el artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM señala que las empresas autorizadas para realizar las actividades de hidrocarburos deberán poseer un sistema de permisos de trabajo que permita evaluar actividades tales como trabajos en frio o caliente, en altura, en espacios confinados, en instalaciones eléctricas y todo aquel que represente riesgo. Asimismo, el permiso de trabajo debe emitirse por el personal autorizado para ello en el lugar de trabajo y antes de iniciar las labores, la cual tendrá por duración el tiempo equivalente a una jornada de trabajo de 8 a 12 horas como máximo[20].

Sobre el particular, se debe resaltar que el citado artículo no hace distinción entre actividades rutinarias o no rutinarias, por lo que en ambos casos de existir riesgos la empresa autorizada debe emitir un permiso de trabajo antes de la ejecución de la labor.

En ese orden de ideas, independientemente de que se trate o no de una actividad rutinaria, el trabajo de reparación de caminos para la ampliación de la vía implica, entre otras circunstancias peligrosas, la existencia de desniveles y accesos en mal estado, por lo que están asociados a

---

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
4. Tipicidad. - Sólo 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 permita tipificar por vía reglamentaria.

[19] Ley N° 27444 modificada por Decreto Legislativo N° 1272, en concordancia con el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)
1.2. Principio del debido procedimiento
Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

[20] Decreto Supremo N° 043-2007-EM
Artículo 61.- Permisos para efectuar trabajos
61.1 La Empresa Autorizada deberá poseer un sistema de Permisos de Trabajo que permita evaluar actividades tales como trabajos en frío o caliente, trabajos en altura, trabajos en espacios confinados, trabajos en instalaciones eléctricas y en general para todo tipo de actividades que representen riesgos.
61.2 Este Permiso de Trabajo tendrá una duración para la jornada de trabajo del personal que la ejecuta, la cual puede ser de 8 ó 12 horas, como máximo. Los Permisos de Trabajo serán emitidos, previa verificación de las condiciones donde se ejecutará y las disposiciones de Seguridad antes y durante la ejecución del trabajo. En caso de variar las condiciones para el cual fue otorgado el Permiso de Trabajo, deberá emitirse un nuevo permiso. El Permiso de Trabajo deberá ser emitido por el Personal autorizado para ello, en el lugar de trabajo y antes de que se inicie la labor correspondiente. Previamente al otorgamiento del mencionado permiso, se deberán verificar las condiciones de Seguridad del lugar. En el caso de los trabajos en caliente, deberán tomarse precauciones especiales y de ser el caso, se solicitará un nuevo Permiso de Trabajo cuando existan interrupciones.

Asimismo, conforme consta en el Informe de Supervisión N° 663-2017-INAB-1 del 17 de julio de 2017, obrante de fojas 29 a 32 del expediente, como resultado de la evaluación del Informe Técnico de Investigación de Accidente que CNPC PERU presentó, OSINERGMIN señaló que el lugar del accidente presentaba espacios limitados y señalización defectuosa[24].

Por lo tanto, toda vez que las declaraciones presentadas por CNPC PERU, su Informe Final de Accidente Fatal y el Informe de Supervisión fueron considerados por la primera instancia para la determinación de la responsabilidad administrativa, 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 interpuesto por la empresa **CNPC PERU S.A.** contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 994-2018-OS-DSHL del 23 de agosto de 2018 y, en consecuencia, **CONFIRMAR** la citada resolución en todos sus extremos.

Artículo 2°. - Declarar agotada la vía administrativa.

Con la intervención de los señores vocales: Héctor Adrián Chávarry Rojas, José Luis Harmes Bouroncle y Víctor Jesús Revilla Calvo.

HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
PRESIDENTE

[24] Informe de Supervisión N° 663-2017-INAB-1 del 17 de julio de 2017
"5. Evaluación de información solicitada
c) Informe Interno de Investigación del accidente
La empresa CNPC PERU presentó en el Anexo N° 3, el informe interno de investigación del accidente, al respecto indicamos que se revisó el informe, constatándose lo siguiente:
7. CAUSAS INMEDIATAS
(...)
7.2 CONDICIONES SUBESTANDAR
0204 Espacios limitados para desenvolverse: Vía carrozable de espacio reducido afectado por lluvias.
8. CAUSAS BASICAS
8.1 FACTORES PERSONALES
0303 Tensión física: Espacio restringido para ubicar el volquete y el cargador frontal.
Preocupación por riesgo de romper líneas de flujo adyacentes a la vía.
(...)
8.2 FACTORES DE TRABAJO
0401 Liderazgo deficiente: Instrucción deficiente para reanudar tarea.
Identificación inadecuada del peligro operativo
Permitir conductas impropias respecto a disciplina operativa (no señalizar).
(...)
14. LUGAR DE TRABAJO
Señalización: Defectuoso, cuadrilla no contaba con señaleros."