

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

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 521-2018-OS/TASTEM-S2

Lima, 28 de diciembre de 2018

VISTO:



El Expediente N° 201600169126 que contiene el recurso de apelación interpuesto por CNPC PERÚ S.A. contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1016-2018-OS-DSHL de fecha 5 de setiembre de 2018, mediante la cual se la sancionó por incumplir normas del subsector de hidrocarburos.

CONSIDERANDO:

- Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1016-2018-OS-DSHL de fecha 5 de setiembre de 2018, se sancionó a CNPC PERÚ S.A., en adelante CNPC, con una multa de 0.48 (cuarenta y ocho centésimas) UIT por incumplir el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2007-EM, conforme al siguiente detalle:

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	Artículo 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM ¹ No emitió el permiso de trabajo para los trabajos de limpieza y reacondicionamiento en el pozo 8866 BA 35.	2.14.15 ²	0.48 UIT ³



¹ Decreto Supremo N° 043-2007-EM
"Artículo 61.- Permisos para efectuar trabajos
(...)"

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 o 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 Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD
Rubro 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

Referencia Legal: Arts. 56° y 57° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM, Arts. 71°, 73°, 78°, 105° y 111° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM, Arts. 98°, 120°, 263° y Anexo A del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM, Arts. 11°, 59° numeral 2, 61°, 70°, 72°, 140° incisos b, c y e, 142°, 151° inciso f, 156° inciso c, 166° y 177° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM, R.C.D. N° 063-2011-OS/CD y procedimiento anexo.

Sanción de Multa: Hasta 150 UIT. Sanciones no pecuniarias: Cierre de Establecimiento, Cierre de Instalaciones, Internamiento Temporal de Vehículo, Retiro de Instalaciones y/o Equipos, Suspensión Temporal de Actividades, Suspensión Definitiva de Actividades y Comiso de Bienes.

³ De conformidad con las pautas, criterios y metodología dispuestos en la Resolución de Gerencia General N° 352 y modificatorias.

RESOLUCIÓN N° 521-2018-OS/TASTEM-S2



Con fecha 20 de octubre de 2016, en el Pozo 8866 Batería BA 35, ocurrió el accidente leve del trabajador [REDACTED], cuando realizaba la tarea de limpieza del referido pozo. A través del Oficio N° 3083-2017-OS-DSHL notificado el 2 de agosto del 2017, se solicitó a la empresa fiscalizada que hiciera llegar el respectivo permiso de trabajo. Mediante escrito de registro N° 201600169126 de fecha 16 de agosto del 2017 (Carta N° CNPC-VPLX-OP-437-2017), la empresa fiscalizada señaló que la normativa de hidrocarburos establece la obligación de emitir permisos de trabajo únicamente para sus actividades de riesgos mayores. No obstante, según sus estándares, tiene implementado un Sistema de Seguridad de sus operaciones para que, en todas sus actividades, previamente a su ejecución, se identifiquen y analicen los riesgos, mediante el formato "Análisis de Riesgos de la Tarea" (ATR). Con relación a lo alegado por CNPC reconoce que no emitió el respectivo permiso de trabajo, debido a que no consideró que dicha actividad implicaba un riesgo mayor. Al respecto, debemos indicar que la normativa vigente no hace distinción entre actividades de riesgo mayores o menores, pues indica que en general el permiso de trabajo debe ser emitido para todo tipo de actividades que representen riesgos. Siendo que la limpieza y reacondicionamiento de pozos son actividades que implican riesgo, la empresa fiscalizada se encontraba obligada a emitir el respectivo permiso de trabajo. Por lo expuesto, se advierte un supuesto incumplimiento a la normativa vigente, al no haber emitido la empresa fiscalizada el respectivo permiso de trabajo para realizar las actividades de limpieza y reacondicionamiento del Pozo 8866 Batería BA 35.		
MULTA		0.48 UIT

Como antecedentes, cabe señalar los siguientes:



- Con fecha 20 de octubre de 2016, en el Pozo 8866 Batería BA 351, de titularidad de CNPC, ocurrió el accidente leve del señor [REDACTED], cuando realizaba la tarea de limpieza del pozo, en circunstancias en que soportaba un extremo de tubería de 2 7/8" para colgarlo en el "power swivel", el extremo opuesto de la tubería soportado en caballete cae al piso generando un pandeo y como consecuencia el extremo soportado por el accidentado cae impactándole en la punta de la bota del pie derecho.
- Por Oficio N° 3083-2017-OS-DSHL recibido el día 2 de agosto de 2017, se requirió a CNPC información adicional respecto al referido accidente; otorgándole un plazo de diez (10) días hábiles.
- Mediante escrito con registro N° 201600169126 de fecha 16 de agosto de 2017, CNPC presentó la información solicitada por Osinergmin a través del Oficio N° 3083-2017-OS-DSHL.
- Con Oficio N° 2842-2017-OS-DSHL/JEE recibido el día 23 de noviembre de 2017, de conformidad con la Cédula de Notificación N° 998-2017-DSHL, se notificó a CNPC el inicio del procedimiento administrativo sancionador debidamente sustentado por el Informe Técnico de Inicio de Fiscalización N° 1195-2017-INAB-1 y se le otorgó el plazo de cinco (5) días hábiles para que presenten los descargos que correspondan.
- A través del escrito con registro N° 201600169126 de fecha 29 de noviembre de 2017, CNPC presentó los descargos respecto a la imputación realizada en su contra.
- Con Oficio N° 306-2018-OS-DSHL/JEE recibido el día 2 de febrero de 2018, se notificó a CNPC



el Informe Final de Instrucción N° 1349-2017-INAB-1, otorgándosele el plazo de cinco (5) días hábiles para que presente los descargos que corresponda.

- g) A través del escrito con registro N° 201600169126 de fecha 8 de febrero de 2018, CNPC presenta los descargos al Informe Final de Instrucción.
- h) Mediante Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 3488-2018-OS/DSHL, se dispuso la ampliación del plazo por tres (3) meses adicionales para emitir las resoluciones que sancionen o archiven procedimientos administrativos sancionadores⁴, entre los que se consigna el presente expediente.
- i) Por la mencionada Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1016-2018-OS-DSHL notificada el 7 de setiembre de 2018, se sancionó a CNPC con la infracción consignada en el cuadro del numeral 1.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

- 2. Con escrito del 28 de setiembre de 2018, registrado por Osinergmin en el expediente N° 201600169126, CNPC interpuso el recurso de apelación contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1016-2018-OS-DSHL del 5 de setiembre de 2018, solicitando la nulidad y el archivo del procedimiento administrativo sancionador, en atención a los siguientes fundamentos:

Sobre la supuesta vulneración a los Principios de Legalidad y Tipicidad



- a) Reitera lo argumentado en sus descargos, en el sentido que cumple con lo establecido en la normativa pues cuenta con un sistema de permisos de trabajo, por lo que carece de sentido la sanción impuesta.

CNPC menciona que se le ha imputado el "No emitir el Permiso de trabajo para los trabajos de limpieza y reacondicionamiento en el pozo 8866 BA 35" lo que es contradictorio con la obligación establecida en el numeral 61.1 del artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM que dispone que, "La Empresa Autorizada deberá poseer un SISTEMA DE PERMISOS DE TRABAJO que permita evaluar actividades tales como trabajo en frío o caliente, trabajos en altura, trabajo en espacios confinados, trabajos en instalaciones eléctricas y en general para todo tipo de actividades que representen riesgos". (sic) (Mayúsculas de la empresa).

Asimismo, manifiesta que el numeral 61.2 del artículo 61° del D.S. N° 043-2007-EM⁵ señala las características que deben tener los permisos de trabajo y las condiciones en que se deben emitir los mismos, pero no señala como obligación el acto de emisión.

⁴ Cabe señalar que la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 3488-2018-OS/DSHL, hace referencia al procedimiento administrativo sancionador tramitado en el expediente N° 2201600169126.

⁵ La recurrente hace mención al numeral 61.2 del artículo 61° del D.S. N° 043-2007-EM "Este Permiso de Trabajo tendrá una duración para la jornada de trabajo del personal que la ejecuta, la cual puede ser de 8 a 12 horas, como máximo. Los Permisos de Trabajo serán emitidos, previa verificación de las condiciones donde se ejecutará y las condiciones 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 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."



La empresa indica que de acuerdo a lo establecido en el citado numeral 61.2, la principal condición para emitir los permisos de trabajo es "evaluar todo tipo de actividades que representen riesgos" y para tal efecto se requiere básicamente dos cosas: a) Verificar las condiciones donde se ejecutará el trabajo previamente y durante su ejecución. b) Comprobar previamente y durante la ejecución de los trabajos, las condiciones de seguridad del lugar donde se realizarán las labores.

- b) Señala que cuenta con un sistema de permisos de trabajo que ha sido explicado y detallado en las Cartas N° CNPC-VPLX-OP-642-2017 y N° CNPC-VPLX-OP-104-2018, por lo que considera que sí ha emitido el permiso, precisando que el hecho de que el nombre del documento "Análisis de Riesgos de la Tarea" no coincida con el de "Permisos de Trabajo" que se cita en la supuesta norma infringida, no puede entenderse como que CNPC incumple el artículo 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM.

Por lo tanto, no se acreditó que su empresa haya dejado de emitir el respectivo permiso de trabajo, dado que el documento que pertenece a su sistema de permisos de trabajo es el denominado "Análisis de Riesgos de la Tarea" que cumple la misma función y objetivo que el documento por el que se le pretende sancionar, hecho que la autoridad no puede soslayar por tener nombres diferentes.

En tal sentido, en el presente procedimiento hay una trasgresión a los Principios de Legalidad y Tipicidad.

Sobre la competencia de Osinergmin



- c) Alega que los hechos constitutivos de la infracción N° 1 y los bienes jurídicos tutelados no son de competencia de Osinergmin sino de SUNAFIL⁶, por lo que el Organismo Regulador busca hacer valer competencias que no son suyas.

Sobre la infracción N° 1

- d) De acuerdo a su sistema de permiso de trabajo⁷, las actividades rutinarias (actividades

⁶ 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."

⁷ La recurrente indica que su 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).



frecuentes, repetitivas diariamente y con riesgos minimizados) se evalúan el “Análisis de Riesgos de la Tarea”, el cual cumple la misma función del permiso de trabajo normado en el artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM.

En el caso de los trabajos de reparación de accesos, los permisos de trabajo se realizan todos los días (actividad rutinaria), bajo un contrato de servicios continuo y permanente.

Por lo expuesto, sostiene que sí cuenta con un sistema de permisos de trabajo para evaluar los riesgos de sus actividades.

De otro lado, indica que se la 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; no obstante, dicho numeral no incluye el incumplimiento imputado, sino otras normas de seguridad sobre explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas o condiciones inseguras⁸.

3. A través del Memorándum N° DSHL-782-2018, recibido con fecha 12 de octubre de 2018, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos – DSHL remitió al TASTEM el expediente materia de análisis.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre la supuesta vulneración a los Principios de Legalidad y Tipicidad

4. Con relación a lo alegado en los literales a) y b) del numeral 2 de la presente resolución, cabe indicar que el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del T.U.O de la Ley N° 27444⁹ 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 conferidas.

A su vez, el Principio de Tipicidad se encuentra contemplado en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la Ley N° 27444, que dispone que 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; siendo factible que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan especificar o graduar aquellas



• 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)”

⁸ Menciona que el numeral 2.14.15 de la Resolución N° 271-2012-OS/CD pertenece al Rubro 2 (Técnicas y/o Seguridad).

⁹ T.U.O 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.

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 reglamentaria¹⁰.

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 sancionable¹¹.

A ello, cabe señalar que conforme al artículo 3° sobre definiciones del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, el permiso de trabajo es un documento escrito por el cual se autoriza a desarrollar actividades como inspección, mantenimiento, reparación, instalación o construcción, entre otros, bajo ciertas condiciones de seguridad, en un período de tiempo definido y sin el cual no se podrán empezar los trabajos. Esta autorización estará predeterminada en el tiempo y el área en donde se desarrollarán los trabajos, indicando en el documento la constatación de las medidas de seguridad a realizarse para la ejecución de tales labores.

Asimismo, debe indicarse que conforme el artículo 61° del mencionado Reglamento, es obligación de la empresa titular de las actividades, contar con un sistema de permisos de trabajo que permita evaluar en general, todo tipo de actividades que generen riesgos¹², como aquella realizada en el

¹⁰TUO de la Ley N° 27444.

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

¹¹ 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. (...)".

¹² REGLAMENTO DE SEGURIDAD PARA LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS – DECRETO SUPREMO N° 043-2007-EM

"Artículo 3°.- Glosario y Siglas

A) Glosario

Procedimiento de Trabajo y Perfil de Seguridad: Documento que establece la secuencia de acciones, forma correcta de ejecución, equipo de seguridad requerido y demás información necesaria para realizar cada trabajo específico de manera segura (perfil de seguridad), protegiendo la salud de los trabajadores y al medio ambiente."

"Artículo 29°.- Derechos y obligaciones de las Empresas Autorizadas con respecto a su Personal y visitantes

(...)

29.2 Las Empresas Autorizadas están obligadas a instruir a su Personal, respecto a los riesgos inherentes a que se encuentran expuestos en el cumplimiento de sus actividades laborales, capacitándolos en Seguridad e higiene ocupacional" (El subrayado es nuestro).

"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 (...) 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. (...) (El subrayado es nuestro).

presente caso consistente en la manipulación de tuberías y equipos para los trabajos de limpieza y reacondicionamiento de pozos (subrayado nuestro).



Cabe agregar que las actividades operativas pueden producir accidentes como el ocurrido en el presente caso, por lo que su sola realización genera riesgos al personal. De ahí que CNPC en la ejecución de dicha labor se encontraba obligada a dar cumplimiento a las normas de seguridad de hidrocarburos, entre ellas, el artículo 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM¹³, cuyo incumplimiento se encuentra tipificado en el numeral 2.14.15 de la Resolución N° 271-2012-OS/CD, que indica que constituye infracción sancionable el incumplimiento de las normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas o peligrosas y condiciones inseguras.

Ahora bien, es importante indicar, que Incluso en el denominado “Análisis de Riesgos de la Tarea” se indica como medida de control de riesgo, que se debe obtener el permiso de trabajo, lo que evidencia que se trata de documentos distintos.

En efecto, el permiso de trabajo es un documento que contiene más elementos y condiciones de gestión de seguridad que el “Análisis de Riesgos de la Tarea” presentado por CNPC, obrante a fojas 9 del expediente, en el que se evaluaron puntualmente los riesgos inherentes de la tarea y sus medidas preventivas, siendo la hora de inicio y termino del documento las 19.15 p.m., es decir no tiene la misma duración de un permiso de trabajo, que debe emitirse antes de que se inicien las labores correspondientes, previa verificación de las condiciones donde se ejecutará y las disposiciones de seguridad antes y durante la ejecución del trabajo, como: los procedimientos que son aplicables a la labor, los equipos requeridos, el control de condiciones de seguridad, así como el cierre del permiso, entre otras; elementos que no contiene el documento presentado por la empresa recurrente.



En relación a lo anterior, en el Informe Final de Instrucción N° 1349-2017-INAB-1 y en los numerales 8.3 y 8.4 de la Resolución N° 1016-2018-OS-DSHL, de modo similar al análisis realizado en los párrafos precedentes, la DSHL explicó que el hecho que CNPC posea un sistema de permisos de trabajo para evaluar todos los riesgos inherentes a sus actividades, no es materia del presente incumplimiento, pues a la empresa fiscalizada se le imputa el "no emitir el Permiso de Trabajo para los trabajos de limpieza y reacondicionamiento en el Pozo 8866 BA 35".

Adicionalmente, se le indicó que de la lectura del artículo 61° del citado Reglamento, se observa que el mismo no establece que el permiso de trabajo pueda ser sustituido por el “Análisis de Riesgos de la Tarea”.

Se precisó adicionalmente que son documentos distintos y que del artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM se puede observar que dicho artículo contiene varias obligaciones como son: i) poseer un sistema de permisos de trabajo que permita evaluar en general todo tipo de actividades que representen riesgos; ii) que el permiso de trabajo tenga una duración de 8 o 12 horas como máximo; iii) que el permiso de trabajo sea emitido previa verificación de las condiciones donde se ejecutará y las disposiciones de seguridad antes y durante la ejecución del trabajo; iv) que el permiso de trabajo sea emitido por el personal autorizado para ello, en el lugar de trabajo y antes de que se inicie la labor correspondiente; v) que se verifiquen las condiciones de seguridad del lugar en forma previa al otorgamiento del permiso de trabajo, entre otras.

¹³ Que obligan a la administrada a emitir el permiso de trabajo antes de la ejecución de la labor.



A la luz de lo expuesto, resulta pertinente señalar que conforme el artículo 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, no es suficiente que CNPC posea un sistema de permiso de trabajo, tal como lo menciona, pues lo que busca la norma es que se permita evaluar las actividades que representen un riesgo¹⁴, como lo era la limpieza y reacondicionamiento de pozos, a efectos de prevenir accidentes en sus instalaciones, lo que no ocurrió en el presente caso.

Por lo tanto, la falta de emisión del permiso de trabajo para realizar la labor de limpieza y reacondicionamiento de pozos¹⁵ que se encontraba realizando al momento del accidente el señor [REDACTED], constituye infracción de competencia de Osinergmin, ya que no se verificaron las condiciones de seguridad antes de la ejecución de la labor, incumpléndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM. En ese sentido, no se advierte vulneración alguna a los Principios de Legalidad y Tipicidad.

Por lo expuesto, carece de sustento lo alegado por la recurrente en estos extremos.

Sobre la competencia de Osinergmin

5. Con relación a lo alegado en el literal c) 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, dispuso que las competencias de 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).

¹⁴ Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM

“Artículo 3°.- Glosario y Siglas

B) Glosario

Procedimiento de Trabajo y Perfil de Seguridad: Documento que establece la secuencia de acciones, forma correcta de ejecución, equipo de seguridad requerido y demás información necesaria para realizar cada trabajo específico de manera segura (perfil de seguridad), protegiendo la salud de los trabajadores y al medio ambiente.”

“Artículo 29°.- Derechos y obligaciones de las Empresas Autorizadas con respecto a su Personal y visitantes

(...)

29.2 *Las Empresas Autorizadas están obligadas a instruir a su Personal, respecto a los riesgos inherentes a que se encuentran expuestos en el cumplimiento de sus actividades laborales, capacitándolos en Seguridad e higiene ocupacional”* (El subrayado es nuestro).

“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.* (El subrayado es nuestro).

¹⁵ Hecho que infringe lo normado en el artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM





Los numerales 1, 9 y 10 del Rubro 1B.2 de la Sección 1B del Anexo 1 del mencionado 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 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° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM referido a la emisión de permisos de trabajo, toda vez que dicha obligación se encuentra vinculada a la gestión de la seguridad de las operaciones; ámbito respecto al cual Osinergmin sí tiene competencias conforme al marco legal citado en los párrafos precedentes.

Cabe añadir que, 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 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 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, 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 en su recurso de apelación, la obligación del artículo 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, sí resulta fiscalizable por 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.

De acuerdo a lo expuesto, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.

Sobre la infracción N° 1

6. En torno a lo alegado en el literal d) del numeral 2 de la presente resolución, debe indicarse 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 objetiva¹⁶.

En ese sentido, basta que se constate el incumplimiento del marco normativo vigente, en este caso del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, para que CNPC sea responsable de la infracción administrativa imputada, independientemente de la intencionalidad o no en la comisión de la infracción.

¹⁶ 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.

RESOLUCIÓN N° 521-2018-OS/TASTEM-S2

Asimismo, debe señalarse que de conformidad con los artículos 11° y 16° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, la organización y gestión de la seguridad en el trabajo es responsabilidad exclusiva de la empresa autorizada, la que se extiende a las actividades que realiza su personal y sus contratistas mientras realizan labores dentro de sus instalaciones. Por lo tanto, es CPNC quien asume la responsabilidad por su personal y el de sus contratistas, en el cumplimiento de las normas y disposiciones de seguridad¹⁷.

Corresponde reiterar que 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 frío 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.

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.

El caso materia de análisis implica la operación de limpieza dentro del pozo, que consiste en rotar tubería con broca, usando un equipo giratorio (*power swible*) para moler carbonato, con circulación del pozo de tubos a forros, labor que no puede ser considerada como rutinaria o de riesgo menor o inexistente, toda vez que los trabajos contemplados están asociados a fuentes o peligros, como presiones, fluidos producidos (gas natural), fluidos corrosivos (salmuera y aditivos), cargas suspendidas, cargas en movimiento y manipulación de tuberías, entre otros; los cuales implican riesgos de explosión, incendio y otras emergencias con afectación de daños personales, como lo sucedido en el presente caso, en que la simple manipulación de la tubería ocasionó el accidente del señor [REDACTED]

Por ello, antes de su ejecución CNPC debía contar con un permiso de trabajo que autorice a la realización de la labor dado que como le indicó la DSHL, la limpieza y reacondicionamiento de los pozos son actividades que implican riesgos, por lo que la empresa fiscalizada se encontraba obligada a emitir el respectivo permiso de trabajo y no solamente la emisión del "Análisis de Riesgos de la Tarea".

Sin embargo, conforme quedó acreditado de los actuados obrantes en el expediente y fue manifestado por la administrada, CNPC no emitió el permiso de trabajo, sino únicamente el "Análisis de Riesgos de la Tarea"¹⁸, el cual como se ha detallado en los párrafos precedentes, es

¹⁷ REGLAMENTO DE SEGURIDAD PARA LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS – DECRETO SUPREMO N° 043-2007-EM

"Artículo 11°.- Organización de la Seguridad y la salud en la Empresa Autorizada

11.1 La organización y gestión de la Seguridad y salud en el trabajo es responsabilidad de la Empresa Autorizada, quien asume el liderazgo y compromiso de estas actividades. (...)"

"Artículo 16°.- Responsabilidad de las Empresas Autorizadas

Las Empresas Autorizadas son responsables por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento. Asimismo, asumen la responsabilidad por su Personal y sus Subcontratistas."

¹⁸ 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.

RESOLUCIÓN N° 521-2018-OS/TASTEM-S2

un documento distinto al permiso de trabajo que no autoriza a la ejecución de la labor y en el que no se advierte la ocurrencia del accidente, que es durante la labor.

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

De otro lado, como se ha indicado en los párrafos precedentes, 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.

En tal sentido, toda vez que se inició y se sancionó a CNPC por vulnerar la obligación contenida en el citado artículo 61° del Decreto Supremo N° 043-2007-EM, la misma que se encuentra debidamente tipificada en el numeral 2.14.15 de la Resolución N° 271-2012-OS/CD, no se ha vulnerado el Principio de Tipicidad.

En atención a lo expuesto, 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° 1016-2018-OS-DSHL de fecha 5 de setiembre 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 CHAVARRY ROJAS
PRESIDENTE

