

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

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 224-2019-OS/TASTEM-S2

Lima, 05 de agosto de 2019

VISTO:

El Expediente N° 201500153840 que contiene el recurso de apelación interpuesto por SAVIA PERÚ S.A., representada por el señor José Luis Salazar Ramírez, contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 141-2019-OS-DSHL del 23 de mayo de 2019, mediante la cual se le sancionó con multa por incumplir los Reglamentos aprobados por el Decreto Supremo N° 032-2004-EM y el Decreto Supremo N° 043-2007-EM.



CONSIDERANDO:

1. Mediante Resolución N° 141-2019-OS-DSHL del 23 de mayo 2019, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos, en adelante DSHL, sancionó a SAVIA PERÚ S.A., en adelante SAVIA, con una multa total de 1.18 (una con dieciocho centésimas) UIT por incumplir el Reglamento de Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM y el Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	<p>Al artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM¹</p> <p>No se cumplió con el Procedimiento de Trabajo contenido en el documento "Instructivo operativo – Operación de un pozo gas lift".</p> <p>De acuerdo a lo indicado en los Informes Preliminar y Final de Accidentes graves o fatales o accidentes con daños materiales graves, remitido por la empresa fiscalizada, el accidente ocurrió en circunstancias en que el trabajador había inyectado gas al pozo LO11-17 para hacerlo producir con gas lift, procediendo luego a instalar un record de presión en dicho pozo.</p> <p>Con posterioridad a la instalación de la manguera del record de presión en la línea de producción del pozo, el trabajador baja del pozo, momento en el cual pierde el equilibrio, apoyando el peso de su cuerpo en la mano derecha y sufriendo una lesión.</p> <p>De acuerdo, con lo indicado en el Procedimiento de Trabajo "Operación de un pozo gas lift" presentado por la empresa fiscalizada en el Anexo 1 de la Carta N° SP-OM-</p>	2.8.2 ²	0.64 UIT



¹ Decreto Supremo N° 032-2004-EM
Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos
"Artículo 14.- El Contratista será responsable de la ejecución del trabajo en concordancia con las normas y los reglamentos de seguridad aplicables, así como de las buenas prácticas de trabajo de la industria del petróleo".

² Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD
Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos
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: artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM
Multa: hasta 350 UIT

RESOLUCIÓN N° 224-2019-OS/TASTEM-S2



	<p>0435-2016, notificada con fecha 30 de mayo de 2016, se especifica entre las medidas preventivas la siguiente:</p> <p>“6.1.11: Usar la escalera diseñada para acceder con facilidad a los trabajos en el pozo”.</p> <p>Sin embargo, de la propia declaración del trabajador accidentado, se desprende que este bajó al pozo sin utilizar la respectiva escalera.</p> <p>Además de ello, la empresa fiscalizada manifestó en el “Informe Final de Accidentes Graves o Fatales o Accidentes con Daños Materiales Graves” que el trabajador realizó la inyección de gas al pozo LO11 17 y que, por iniciativa propia (pues señalan que no contaba con la indicación de instalarlo), procedió a instalar un record de presión en la línea de producción del citado pozo; sin embargo, la instalación del referido instrumento sí estaba contemplada en el procedimiento de arranque de un pozo de gas lift, pues el numeral 6.9.5 del procedimiento antes citado remarca que: “haciendo uso de la escalera acondicionado para estos trabajos (ver Fig. 3) instalar un record de presión de rango 1000 psi x 500 psi con un reloj de 4 hrs. (...)”, vale decir que el trabajador Mercedes Jorge Nieves Escarate instaló el record de presión en la línea de producción del pozo LO11-17, debido a que así lo establecía el procedimiento, pero sin utilizar una escalera.</p> <p>En conclusión, de lo analizado se verifica que no se cumplió con el Procedimiento de Trabajo “Operación de un pozo gas lift”, específicamente en los numerales 6.1.11 y 6.9.5.</p>		
2	<p>Al numeral 61.1 del artículo 61³ del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM³</p> <p>No se elaboró el respectivo permiso de trabajo durante la actividad de puesta en producción del pozo LO11-17, mediante la inyección de gas lift.</p> <p>Mediante Carta N° SP-OM-0435-2016 notificada con fecha 30 de mayo de 2016, la empresa fiscalizada manifiesta que no se requiere de un permiso de trabajo para la operación de pozos por tratarse de una actividad rutinaria.</p> <p>Al respecto, la actividad a realizar por el trabajador no puede ser considerada como rutinaria, toda vez que consistía en la puesta en producción del pozo mediante la inyección de gas lift, contando para ello con un Procedimiento de Trabajo “Operación de un pozo gas lift”, de modo tal que la actividad involucraba riesgos que no se tomaron en cuenta.</p>	2.14.15 ⁴	0.54 UIT
MULTA TOTAL			1.18 UIT⁵



Como antecedentes, cabe señalar los siguientes:

- a) En el marco del proceso de fiscalización del accidente del señor [REDACTED] [REDACTED] ocurrido a las 15:30 horas del día 8 de noviembre de 2015, en la Plataforma LO11 – Lobitos del Lote Z-2B, de responsabilidad del administrado, se detectaron las infracciones a las normas técnicas y de seguridad del sub sector hidrocarburos mencionadas en el cuadro del presente numeral.

³ Decreto Supremo N° 043-2007-EM

Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos
“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”.

⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

2.14. Incumplimientos de las normas de seguridad contra explosiones, situaciones riesgosas y/o condiciones inseguras

2.14.5. En ductos de transporte de hidrocarburos

Base legal: artículo 61° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM

Multa: hasta 600 UIT

⁵ Corresponde precisar que para la determinación y graduación de la sanción se aplicó el artículo 25° del Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD y la Metodología General para la Determinación de Sanciones por Infracciones Administrativas que no cuentan con Criterios Específicos de Sanción, aprobada por la Resolución de Gerencia General N° 352 y modificatorias.

RESOLUCIÓN N° 224-2019-OS/TASTEM-S2

- b) Con Oficio N° 1748-2017-OS-DSHL/JEE notificado el 7 de agosto de 2017⁶, se comunicó a SAVIA el inicio del procedimiento administrativo sancionador, adjuntando el Informe de Inicio de Procedimiento Administrativo Sancionador N° 0578-2017-INAB-1 de fecha 26 de junio de 2017 y otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos.
- c) A través del escrito con registro N° 201500153840 remitido el 28 de agosto de 2017, SAVIA presentó sus descargos al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- d) A través del Oficio N° 3669-2017-OS-DSHL/JEE notificado el 29 de setiembre de 2017⁷, se trasladó a SAVIA el Informe Final de Instrucción N° 0935-2017-INAB-1 del 10 de setiembre de 2017, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles para la remisión de sus descargos.
- e) Mediante la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 3433-2018-OS-DSHL del 23 de abril de 2018, notificada el 27 de abril de 2018⁸, se dispuso excepcionalmente la ampliación de plazo por tres (3) meses adicionales para resolver el procedimiento administrativo sancionador.
- f) Con Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 1788-2018 del 18 de julio de 2018, notificada el 20 de julio de 2018⁹, se sancionó a SAVIA con una multa total de 5.01 (cinco con una centésima) UIT.
- g) Mediante escrito de registro N° 201500153840 remitido el 9 de agosto de 2018, SAVIA presentó su recurso de apelación contra la Resolución N° 1788-2018.
- h) A través de la Resolución N° 415-2018-OS/TASTEM-S2 del 7 de noviembre de 2018, la Sala 2 del TASTEM declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por SAVIA respecto a la responsabilidad administrativa por los incumplimientos N° 1 y 2, y fundado en el extremo referido al cálculo de multa por estos incumplimientos, procediendo a disponer su nulidad en dicho aspecto; devolviéndose los actuados a la primera instancia para que proceda a motivar debidamente la determinación de las multas por los incumplimientos antes citados.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Mediante escrito presentado con fecha 14 de junio de 2019, SAVIA interpuso recurso de apelación contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 141-2019-OS-DSHL de fecha 23 de mayo de 2019, solicitando su nulidad, en atención a los siguientes fundamentos:
- a) SAVIA indica que, de conformidad con el artículo 3° del T.U.O. de la Ley N° 27444, los requisitos de validez del acto administrativo son la competencia, el objeto o contenido, la finalidad pública, la motivación y el procedimiento regular.

Asimismo, el artículo 10° del T.U.O. de la Ley N° 27444 establece que el acto administrativo será nulo si concurre alguna de las siguientes causales: 1) la contravención a la Constitución, a

⁶ Documento notificado mediante Cédula de Notificación N° 668-2017-DSHL, obrante a fojas 54 del expediente.

⁷ Documento notificado mediante Cédula de Notificación N° 860-2017-DSHL, obrante a fojas 86 del expediente.

⁸ Documento notificado mediante Cédula de Notificación N° 321-2018-DSHL, obrante a fojas 92 del expediente.

⁹ Documento notificado mediante Cédula de Notificación N° 531-2018-DSHL, obrante a fojas 98 del expediente.

RESOLUCIÓN N° 224-2019-OS/TASTEM-S2

las leyes o a las normas reglamentarias y 2) el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.



En el presente caso, la resolución objeto del presente recurso de apelación fue emitida en contravención a lo dispuesto en el T.U.O. de la Ley N° 27444 y el Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, toda vez que el procedimiento administrativo sancionador ha caducado, de acuerdo a los artículos 28° y 31° del Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, en concordancia con el artículo 259° del T.U.O. de la Ley N° 27444.

Sobre el particular, el procedimiento sancionador se inició el 7 de agosto de 2017 con la notificación del Oficio N° 1748-2017-OS-DSHL, a partir de ese momento la Primera Instancia tenía un plazo de nueve (9) meses para culminar el procedimiento; es decir, hasta el 7 de mayo de 2018.

Sin embargo, con fecha 27 de abril de 2018 se notificó la Resolución N° 3433-2018-OS-DSHL, mediante la cual se dispuso la ampliación de plazo por tres (3) meses para resolver el procedimiento sancionador.

Dentro del plazo, con fecha 20 de julio de 2018 se notificó la Resolución N° 1788-2018 mediante la cual se sancionó a SAVIA con una multa de 5.01 UIT. Contra esa resolución, el 9 de agosto de 2018 se presentó un recurso de apelación y con fecha 20 de noviembre de 2018 se notificó la Resolución N° 415-2018-OS/TASTEM-S2, mediante la cual se declara fundado el recurso de apelación en el extremo del cálculo de multa.



- b) Bajo este escenario, cabe señalar que el Lineamiento N° 4 del Compendio de Lineamientos Resolutivos del TASTEM, aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2018-OS/STOR-TASTEM del 28 de diciembre de 2018, establece lo siguiente:

“Para determinar si el procedimiento administrativo sancionador ha caducado corresponde verificar si la resolución sancionadora ha sido no solo emitida sino también notificada al administrado dentro del plazo de nueve meses o de hasta doce meses si se produjo una ampliación de plazo. La resolución que amplía el plazo debe encontrarse motivada y también debe ser notificada dentro de los nueve meses.

El plazo de caducidad se computa desde que fue notificado el inicio del procedimiento administrativo sancionador e incluye el plazo de cinco días hábiles previsto en la normativa para la notificación de los actos administrativos.

Asimismo, en los procedimientos administrativos sancionadores en los que se haya producido un vicio que acarrea la nulidad, el cómputo del plazo de caducidad se reanuda desde el momento en que el vicio se produjo”.

Asimismo, SAVIA presenta la siguiente línea de tiempo:



En ese sentido, se advierte que el plazo de caducidad se reanudó el 20 de noviembre de 2018. Considerando que el vicio que originó la nulidad del acto administrativo se produjo en la resolución que puso fin al procedimiento sancionador; es decir, cuando habían transcurrido 11 meses y 13 días de plazo de caducidad, la DSHL debió notificar la resolución de sanción como máximo el 6 de enero de 2019. Sin embargo, no fue sino hasta el 27 de mayo de 2019, que la DSHL notificó la Resolución N° 141-2019-OS-DSHL que impuso la multa de 1.18 UIT a SAVIA.

Por lo tanto, en este caso se acredita la caducidad del procedimiento administrativo sancionador; motivo por el cual la DSHL emitió un acto administrativo en contravención de lo dispuesto en el Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, en concordancia con el artículo 259° del T.U.O. de la Ley N° 27444. Por lo expuesto, la Resolución N° 141-2019-OS/DSHL deviene en nula de pleno derecho.

En consecuencia, solicita que se declare la nulidad de la resolución impugnada, así como la caducidad del procedimiento sancionador, conforme lo establece el artículo 31° del Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD.

3. A través del Memorandum N° DSHL-484-2019 recibido el 27 de junio de 2019, la DSHL remitió a la Sala 2 del TASTEM el expediente materia de análisis.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

4. En relación a lo indicado en los literales a) y b) del numeral 2 de la presente resolución, cabe señalar que el artículo 259° del T.U.O. de la Ley N° 27444 establece lo siguiente:

“Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. *El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de éste.*
2. *Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.*



(...)

4. *En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción”.*



Al respecto, el Lineamiento N° 4 del Compendio de Lineamientos Resolutivos del TASTEM, aprobado mediante Resolución de Sala Plena N° 001-2018-OS/STOR-TASTEM del 28 de diciembre de 2018, estableció lo siguiente:

“Para determinar si el procedimiento administrativo sancionador ha caducado corresponde verificar si la resolución sancionadora ha sido no solo emitida sino también notificada al administrado dentro del plazo de nueve meses o de hasta doce meses si se produjo una ampliación de plazo. La resolución que amplía el plazo debe encontrarse motivada y también debe ser notificada dentro de los nueve meses.

El plazo de caducidad se computa desde que fue notificado el inicio del procedimiento administrativo sancionador e incluye el plazo de cinco días hábiles previsto en la normativa para la notificación de los actos administrativos.

Asimismo, en los procedimientos administrativos sancionadores en los que se haya producido un vicio que acarrea la nulidad, el cómputo del plazo de caducidad se reanuda desde el momento en que el vicio se produjo.”

Es importante precisar que el lineamiento adoptado resulta aplicable cuando se declara la nulidad absoluta de la resolución impugnada. En este supuesto, la autoridad de primera instancia debe emitir la nueva resolución dentro del plazo que queda para que concluya el periodo de nueve (9) o doce (12) meses, según fuera el caso. El no hacerlo conlleva a la irremediable caducidad del procedimiento y el archivamiento del mismo.



Ahora bien, en la sesión de Sala Plena del TASTEM del 22 de julio de 2019, se acordó modificar el Lineamiento N° 4 del Compendio de Lineamientos Resolutivos del TASTEM aprobado en diciembre de 2018, a fin de considerar aquellos casos en los que se determina la nulidad del cálculo de la multa, estableciéndose que *“(…) no opera la caducidad para procedimientos administrativos sancionadores en los que se haya determinado la nulidad parcial en el extremo referido al cálculo de la multa, debiendo la primera instancia emitir el pronunciamiento respecto de este extremo dentro del plazo de prescripción”.*

Sobre el particular, los vocales de la Sala Plena del TASTEM consideraron que, al confirmarse la responsabilidad administrativa del infractor y declararse la nulidad solo en el extremo referido a la determinación de la sanción que debe aplicarse, se produce el agotamiento de la vía administrativa respecto de la responsabilidad administrativa, por cuanto ésta ya ha sido materia de pronunciamiento por parte del Tribunal. Por lo tanto, el cuestionamiento a dicho pronunciamiento solo puede efectuarse a través del proceso contencioso administrativo, de acuerdo con el artículo 148º de la Constitución Política.

Al respecto, los vocales de la Sala Plena del TASTEM señalaron que lo anterior resulta particularmente relevante, toda vez que cuando una materia ha adquirido la calidad de acto firme (en caso el procedimiento concluya en primera instancia) o cuando ha agotado la vía administrativa, esta no puede volver a ser examinada en sede administrativa.



En el presente caso, mediante Resolución N° 415-2018-OS/TASTEM-S2 del 7 de noviembre de 2018, en segunda y última instancia administrativa, la Sala 2 del TASTEM declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por SAVIA contra la Resolución N° 1788-2018 del 18 de julio de 2018 respecto a la responsabilidad administrativa por los incumplimientos N° 1 y 2. Asimismo, se declaró la nulidad de la Resolución N° 1788-2018 en el extremo del cálculo de las multas, devolviéndose los actuados a la primera instancia a fin de que motive debidamente la determinación de las mismas.

En ese sentido, de acuerdo al mencionado Lineamiento N° 4, al haberse agotado la vía administrativa en el extremo de la responsabilidad por los incumplimientos N° 1 y 2, queda pendiente únicamente que la primera instancia se vuelva a pronunciar sobre la determinación de la sanción. Para ello, la primera instancia no está sujeta al plazo de caducidad, por cuanto, de excederse dicho plazo, correspondería archivar el procedimiento administrativo e iniciar uno nuevo, a pesar de que lo resuelto sobre la responsabilidad administrativa del infractor solo puede ser cuestionado vía proceso contencioso administrativo¹⁰, tal como se ha señalado anteriormente.

En consecuencia, conforme al criterio dispuesto, el plazo con el que contaría la primera instancia para determinar la sanción es el plazo de prescripción; es decir, en tanto la autoridad competente se encuentre habilitada para ejercer la potestad sancionadora. Ello, de conformidad con el numeral 31.1 del artículo 31 del Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2017-OS/CD, el cual dispone que *“la potestad sancionadora de Osinergmin para determinar la existencia de infracciones administrativas, así como para imponer de manera definitiva la multa o sanción que corresponda, prescribe a los cuatro (4) años”*.



Por lo tanto, en el presente caso, se verifica que las multas por los incumplimientos N° 1 y 2 fueron determinadas dentro del plazo de 4 años previsto legalmente, contado desde la fecha de la infracción (8 de noviembre de 2015) hasta la notificación de la Resolución N° 141-2019-OS-DSHL (27 de mayo de 2019), que impuso a SAVIA la multa de 1.18 (una con dieciocho centésimas) UIT.

En consecuencia, el procedimiento administrativo sancionador no ha caducado, así como no se ha configurado la causal de nulidad del acto administrativo prevista en el numeral 1 del artículo 10° del T.U.O. de la Ley N° 27444, correspondiendo desestimar el recurso de apelación interpuesto por SAVIA.

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 SAVIA PERÚ S.A. contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 141-2019-OS-DSHL del 23 de mayo de 2019 y, en consecuencia, **CONFIRMAR** dicha resolución en todos sus extremos.

¹⁰ T.U.O. de la Ley N° 27444:

“Artículo 228.- Agotamiento en la vía administrativa

228.1. Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo a que se refiere el artículo 148° de la Constitución Política del Estado.

228.2. Son actos que agotan la vía administrativa:

a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa (...).”



Artículo 2°. - Declarar agotada la vía administrativa.

Con la intervención de los señores vocales: Héctor Adrián Chávarry Rojas, José Luis Harnes Bouroncle y Sergio Enrique Cifuentes Castañeda.


HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
PRESIDENTE