

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

SALA 2

RESOLUCIÓN N° 333-2019-OS/TASTEM-S2

Lima, 26 de noviembre de 2019

VISTO:

El Expediente N° 201700130880 que contiene el recurso de apelación interpuesto por CNPC PERÚ S.A., en adelante CNPC, contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 281-2019-OS-DSHL de fecha 5 de setiembre de 2019, a través de la cual se la sancionó por incumplir normas del subsector de hidrocarburos.

CONSIDERANDO:

- Mediante Resolución N° 281-2019-OS-DSHL del 5 de setiembre de 2019, la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos, en adelante la DSHL, sancionó a CNPC con una multa de 1.07 (uno con siete centésimas) UIT por incumplir el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM, conforme al siguiente detalle:

N°	INFRACCIÓN	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	<p>Artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM¹</p> <p>No se cumplió con lo establecido en el Procedimiento: Construcción, Instalación y Desmontaje de Cerco Perimétrico N° CPECC16010-PD-SS-001.</p> <p>Con fecha 1 de julio de 2017, a las 11:00 horas, el trabajador [REDACTED] sufrió un accidente leve en el Pozo EA 11256 de la Batería BA34 ubicado dentro del Lote X de responsabilidad de CNPC, cuando se realizaban maniobras de desmontaje de paneles del cerco perimétrico del equipo <i>Pump Off Controller</i>. El trabajador sujetaba el último panel mientras el penúltimo panel era izado. En esas circunstancias, el panel cae encima de dicho trabajador.</p>	2.8.2 ²	1.07 UIT

¹ Decreto Supremo N° 032-2004-EM.

Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación.

Artículo 14.- Ductos instalados sobre superficie

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 Anexo I aprobado por Resolución N° 271-2012-OS/CD.

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

Rubro 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. 14°, 17° literales b), e), f) y j), 20° literales a), d) y f), 25°, 102°, 103°, 110°, 140°, 261° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM, entre otras normas.

Multa: Hasta 350 UIT

<p>De la evaluación del numeral 4.5 del Procedimiento: Construcción, Instalación y Desmontaje de Cerco Perimétrico N° CPECC-16010- PD-SS-001, en la parte referente a la "Supervisión EHS", se observa lo siguiente: (...) "- Se supervisará el cumplimiento de los procedimientos en la elaboración del ART y permiso de trabajo referido a la actividad, asesorando a los trabajadores sobre las medidas de seguridad del presente documento y otros que sean conexas a la presente actividad. - Difundir el presente procedimiento a todos los trabajadores involucrados en esta actividad y verificar el cumplimiento de la misma. (...)" (sic).</p> <p>De la lectura de los párrafos citados, se desprende que, para la actividad que motivó el accidente leve, se debió supervisar el cumplimiento del procedimiento para la elaboración del Análisis de Riesgo de Trabajo (ART) y el Permiso de Trabajo. En este sentido, la empresa fiscalizada debió contar con dichos documentos debidamente autorizados y firmados antes de efectuar la actividad.</p>		
MULTA		1.07 UIT³

Como antecedentes, cabe señalar los siguientes:

- a) Durante el mes de julio de 2017, ocurrieron algunos accidentes leves en el Lote X a cargo de la empresa CNPC, entre ellos, el que se detalla a continuación:
 - Incidente 1: El 1 de julio de 2017, a las 11:00 horas, mientras se realizaba el desmontaje de los dos últimos paneles (cuatro paneles en total) del cerco perimétrico en el Pozo EA 11256 de la Batería de Producción Ballena 34 del Lote X, con la ayuda de un equipo con brazo hidráulico, el ayudante, señor [REDACTED] sujetaba el último panel, mientras el penúltimo panel era izado. En esas circunstancias, el panel sujetado cae encima de dicho trabajador.
- b) Con escrito de registro N° 201700130880 del 15 de agosto de 2017, CNPC presentó a Osinergmin el Reporte Mensual de Accidentes Leves (Formato N° 7) de julio de 2017.
- c) Mediante los Oficios N° 3993-2017-OS-DSHL y N° 2105-2018-OS-DSHL-USEE notificados el 19 de octubre del 2017 y el 21 de agosto de 2018, respectivamente, Osinergmin solicitó información adicional a CNPC sobre los accidentes leves ocurridos en julio de 2017.
- d) Con escritos de registro N° 201700130880 de fechas 3 de noviembre de 2017 y 5 de setiembre de 2018, respectivamente, CNPC remitió la información solicitada por Osinergmin.
- e) A través del Oficio N° 2655-2018-OS-DSHL-USEE notificado el 18 de octubre de 2018, se comunicaron a CNPC los hechos constatados y la conclusión del procedimiento de supervisión.
- f) Con el Oficio N° 3393-2018-OS-DSHL notificado el 12 de diciembre de 2018, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra CNPC, sustentado en el Informe de Instrucción N° DSHL-1121-2018-OS-DSHL-USEE de fecha 7 de diciembre de 2018. Asimismo, se otorgó a CPNC el plazo de cinco (5) días hábiles para la presentación de sus descargos.

³ Para la determinación y graduación de la sanción se aplicó la Metodología General para la Determinación de Sanciones por Infracciones Administrativas que no cuentan con criterios específicos de sanción, aprobados por Resolución de Gerencia General N° 352 de fecha 19 de agosto de 2011.

RESOLUCIÓN N° 333-2019-OS/TASTEM-S2

- g) El 19 de diciembre de 2018, mediante escrito de registro N° 201700130880, CNPC presentó sus descargos al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- h) Mediante Oficio N° 1516-2019-OS-DSHL-USEE notificado el 8 de mayo de 2019, se trasladó a CNPC el Informe Final de Instrucción N° 50-2019-OS-DSHL-USEE, concediéndosele el plazo de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos.
- i) A través del escrito de registro N° 201700130880 presentado el 15 de mayo de 2019, CNPC presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción N° 50-2019-OS-DSHL-USEE.

ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

2. Mediante escrito de registro N° 201700130880 de fecha 30 de setiembre de 2019, CNPC interpuso recurso de apelación contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 281-2019-OS-DSHL de fecha 5 de setiembre de 2019, en atención a los siguientes fundamentos:

Sobre la infracción y el Principio de Causalidad

- a) CNPC reitera lo mencionado en sus descargos, en el sentido que se ha vulnerado el Principio de Causalidad establecido en el numeral 8 del artículo 248° Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en adelante T.U.O de Ley N° 27444⁴, el cual establece que no puede imputarse responsabilidad de una conducta a quien no la cometió.

Al respecto, cita la declaración del testigo del accidente, señor [REDACTED], de la cual se evidencia lo siguiente:

“El operador del equipo Hiab, Sr. [REDACTED], había terminado de realizar el retiro del cerco perimétrico en el Pozo EA 8864 y se dirigió al Pozo EA11256.

El operador del equipo Hiab tenía la orden de estacionar su equipo y no realizar el trabajo en el Pozo EA11256, en espera de que lleguen las personas que tenían que emitir el permiso de trabajo correspondiente.

Con el objeto de avanzar con el trabajo, haciendo caso omiso a la orden que se le dio de estacionarse y no realizar trabajos en espera de la emisión del permiso de trabajo; el operador del equipo Hiab procede a retirar el cerco perimétrico sin comunicar, situación que derivó en el accidente materia del presente procedimiento.” (sic).

Manifiesta que las acciones antes mencionadas recaen única y exclusivamente en el trabajador involucrado que realiza una labor sin autorización de la empresa. Por lo tanto, CNPC no es

⁴ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (La recurrente menciona que el mismo Principio se encontraba contenido en el artículo 246° del T.U.O aprobado por D.S N° 006-2007-JUS)

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

responsable por acciones que, en determinadas condiciones, son realizadas por los colaboradores, más aún si éstos deciden apartarse o desacatar lo establecido en los procedimientos⁵.

En ese sentido, reitera que, conforme con el Principio de Causalidad, no puede imputarse la responsabilidad de una conducta a quien no la cometió, sino que la responsabilidad administrativa debe ser atribuida sobre la base de hechos propios. Así, en el momento en el que el trabajador decide ejecutar una labor sin autorización previa, existe una ruptura del nexo causal.

Agrega que el artículo 14° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 032-2004-EM⁶ establece la responsabilidad en el contratista sin hacer referencia a la responsabilidad de la empresa, por lo que resulta incomprensible que se pretenda determinar responsabilidad a CNPC.

En consecuencia, Osinergmin incurre en error al tratar de responsabilizar a CNPC por la infracción N° 1, ya que no puede ser sancionada por una decisión que se encuentra únicamente en la esfera personal del trabajador, por lo cual este incumplimiento debe ser archivado.

- b) La información remitida a Osinergmin, referida a la declaración de los testigos, corresponde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma⁷. En ese sentido, la entidad debe dar por cierta la declaración de los testigos, más aún cuando de la documentación obrante en el expediente se evidencia que sí hubo supervisión.

En consecuencia, toda la información obrante en el expediente y presentada por CNPC es cierta y refleja la veracidad de los hechos. En virtud de lo expuesto, Osinergmin no puede dejar de lado la información que obra en el propio expediente y que sustentó la actuación de la entidad. Sin embargo, Osinergmin se desentiende cuando la información guarda relación con la postura de la administrada, incurriendo en actos contrarios a derecho y a las garantías que la amparan como administrada.

3. A través del Memorandum N° DSHL-689-2019 recibido el 15 de octubre de 2019, la DSHL remitió a la Sala 2 del TASTEM el expediente materia de análisis.

⁵ La recurrente indica que se debe tomar en cuenta la normativa específica que se ajusta al presente hecho, como es el inciso 7 del artículo 31° del D.S. N° 043-2007-EM, que señala:

"Artículo 31 - Derechos y obligaciones del Personal (...) 31.7 El Personal no autorizado no deberá intervenir, cambiar, desplazar, dañar o destruir los protectores y dispositivos de Seguridad y otros equipos o bienes proporcionados para su protección y Seguridad, o la de otras personas, ni contrariarán métodos o procedimientos adoptados con el fin de reducir los riesgos inherentes a su ocupación. En caso de incumplimiento, éste asumirá la responsabilidad del caso".

⁶ CNPC cita el artículo 14° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 032-2004-EM, el cual dispone que "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".

⁷ CNPC hace referencia al artículo 165° de la Ley N° 27444, referida a los hechos no sujetos a actuación probatoria, en concordancia con el T.U.O de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

ANÁLISIS DE LOS ARGUMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

Sobre la infracción y el Principio de Causalidad

4. Con relación a lo señalado en los literales a) y b) del numeral 2 de la presente resolución, cabe indicar que el artículo 1° de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional de Osinergmin, y el artículo 89° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, establecen que la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las disposiciones legales y técnicas bajo el ámbito de competencia de Osinergmin es objetiva, por lo que es suficiente que se constate el incumplimiento de la norma para que CNPC sea la responsable de la comisión de la infracción administrativa⁸.

A su vez, según el Principio de Causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 248° del T.U.O. de la Ley N° 27444⁹, “la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”.

En este orden de ideas debe señalarse que el artículo 14° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM atribuye a las empresas contratistas la responsabilidad de la ejecución del trabajo conforme con las normas y reglamentos de seguridad aplicables, así como de acuerdo con las buenas prácticas de la industria del petróleo.

Del mismo modo, los artículos 11° y 16° del Reglamento de Seguridad para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM¹⁰, establecen que las empresas autorizadas, como es el caso de la recurrente, son responsables del cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicho Reglamento y asumen la responsabilidad por su personal y sus subcontratistas,

⁸ Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERGMIN).

Artículo 1°. - Facultad de Tipificación

Toda acción u omisión que implique incumplimientos a las leyes, reglamentos y demás normas bajo ámbito de competencia del Osinergmin constituye infracción sancionable. (...)

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.

⁹ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (el mismo Principio estaba contenido en el D.S N° 006-2017-JUS).

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

¹⁰ Reglamento de Seguridad aprobado por D.S 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.

Al respecto, cabe precisar que el citado Reglamento define a la empresa autorizada como la “persona natural o jurídica autorizada para realizar Actividades de Hidrocarburos, en calidad de Contratista, Concesionario u operador”.

así como por la organización y gestión de la seguridad y salud en el trabajo, debiendo asumir el liderazgo y compromiso por dicha gestión.

En efecto, de conformidad con el marco legal citado en los párrafos precedentes la organización y gestión de la seguridad y salud en el trabajo es responsabilidad de la empresa autorizada, la que se extiende a las actividades que realiza su personal y sus subcontratistas mientras efectúan labores dentro de sus instalaciones.



Por lo tanto, la norma es clara al establecer la responsabilidad de las empresas contratistas, por lo que es CNPC quien asume la responsabilidad por su personal y el de sus subcontratistas en cuanto al cumplimiento de las normas y disposiciones de seguridad, en su calidad de titular autorizada del Lote X.

Ahora bien, conforme se desprende de los actuados, la infracción tiene lugar a raíz del accidente leve ocurrido el día 1 de julio de 2017, de cuya investigación se verificó que CNPC no cumplió con lo dispuesto en el Procedimiento de Construcción, Instalación y Desmontaje de Cerco Perimétrico N° CPECC-16010-PD-SS-001, toda vez que no supervisó la elaboración del Análisis de Riesgo de Trabajo (ART) y el permiso de trabajo, cuando el personal de la contratista realizaba el desmontaje de paneles del cerco perimétrico del equipo "Pump Off Controller".

Sobre el particular, el numeral 4.5 del mencionado procedimiento N° CPECC-16010-PD-SS-001, en la parte referente a la "Supervisión EHS", señala lo siguiente:

*"(...)
Se supervisará el cumplimiento de los procedimientos en la elaboración del ART y permiso de trabajo referido a la actividad, asesorando a los trabajadores sobre las medidas de seguridad del presente documento y otros que sean conexas a la presente actividad.*

*Difundir el presente procedimiento a todos los trabajadores involucrados en esta actividad y verificar el cumplimiento de la misma.
(...)"*



De acuerdo con lo establecido en su propio procedimiento, correspondía a CNPC supervisar el cumplimiento de los procedimientos para la elaboración del ART y el permiso de trabajo, lo cual no ocurrió en el presente caso. De los actuados en el expediente se advierte que se realizó la actividad de desmontaje de los paneles en el Pozo EA11256 del Lote X de responsabilidad de CNPC, sin contar con los permisos correspondientes.

Se debe agregar que, en la sección referida a las acciones correctivas indicadas por CNPC en el Reporte Mensual de Accidentes, se precisó que debía reforzar la sistemática de permisos de trabajo al personal de puesta en marcha de pozos nuevos, toda vez que debido a la ocurrencia del accidente se evidenció la falta de supervisión en la elaboración de los mencionados documentos.

En ese orden de ideas, era responsabilidad de CNPC, como titular de las actividades que se realizan en el Lote X, verificar que todos los trabajos sean ejecutados en concordancia con los reglamentos y

RESOLUCIÓN N° 333-2019-OS/TASTEM-S2

la normativa de seguridad, lo que implicaba cumplir con lo establecido en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM.

Debe tenerse presente que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM¹¹, el término "contratista" comprende tanto al contratista de los contratos de servicios como al licenciario de los contratos de licencia, calidad que tiene CNPC al ser parte del contrato de licencia por el mencionado lote.

En ese sentido, conforme con el ordenamiento legal citado en los párrafos precedentes, CNPC como empresa contratista y titular del Lote X, es responsable del cumplimiento de las normas referidas a la seguridad y salud en el trabajo aplicables a su personal y a sus subcontratistas en sus instalaciones, responsabilidad que no puede ser trasladada al trabajador. En consecuencia, lo manifestado en sus descargos y en su recurso de apelación no la exime de responsabilidad administrativa en el presente caso.

De otro lado, contrariamente a lo manifestado por CNPC, de la revisión de la resolución impugnada se advierte que Primera Instancia evaluó y emitió pronunciamiento por los argumentos y medios de prueba presentados por la empresa CNPC, garantizando una adecuada motivación. Sobre el particular, en el numeral 11.3 de la resolución impugnada se indicó que conforme con los descargos presentados por CNPC, respecto de la declaración de los testigos, la administrada ha reconocido que el personal (sub contratista) ejecutó la actividad sin la autorización, ni elaboración de las órdenes correspondientes.

Por tanto, este Órgano Colegiado considera que la resolución impugnada ha sido expedida cumpliendo los requisitos de validez del acto administrativo y los principios establecidos en el Título Preliminar del T.U.O de Ley N° 27444; constituyendo una decisión motivada y fundada en derecho.

En virtud a lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos formulados en el 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,

¹¹ Decreto Supremo N° 042-2005-EM

Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos

"Artículo 9°.- El término "Contrato", comprende al Contrato de Licencia, al Contrato de Servicios y a otras modalidades de contratación que se aprueben en aplicación del Artículo 10.

El término "Contratista" comprende tanto al contratista de los Contratos de Servicios como al licenciario de los Contratos de Licencia, a menos que se precise lo contrario.

El término "Contratante" se refiere a PERUPETRO S.A.

Entiéndase como "Producción Fiscalizada de Hidrocarburos" a los Hidrocarburos provenientes de determinada área, producidos y medidos bajo términos y condiciones acordados en cada Contrato.

Los términos definidos en el presente artículo son de aplicación a otras modalidades de contratación que apruebe el Ministerio de Energía y Minas."

SE RESUELVE:

Artículo 1°. - Declarar **INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por CNPC PERÚ S.A. contra la Resolución de División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos N° 281-2019-OS-DSHL de fecha 5 de setiembre de 2019 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 Sergio Enrique Cifuentes Castañeda.


HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
PRESIDENTE

