



EXPEDIENTE N° : 176280
ADMINISTRADO : FULGAS PLANTA ENVASADORA DE GLP S.A.
UNIDAD AMBIENTAL : PLANTA ENVASADORA DE GLP – PLANTA HUÁNUCO
UBICACIÓN : DISTRITO DE AMARILIS, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE HUÁNUCO
SECTOR : HIDROCARBUROS
MATERIA : PLAN DE CONTINGENCIAS

SUMILLA: *Se archiva el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Fulgas Planta Envasadora de GLP S.A. por la presunta infracción al Artículo 60° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, debido a que ha quedado acreditado que desde el 31 de marzo del 2010 contaba con un Plan de Contingencia elaborado sobre la base de un estudio de riesgos, conforme a los términos de referencia genéricos señalados en el Anexo N° 2 del referido Reglamento.*

Lima, 30 de setiembre del 2014

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de marzo del 2008, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) realizó una visita de supervisión a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP – Planta Huánuco (en adelante, Planta Envasadora de GLP) operada por Fulgas Planta Envasadora de GLP S.A. (en adelante, Fulgas¹) con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente.
2. El 29 de diciembre del 2008, Fulgas presentó el escrito N° 1109599² a través del cual remitió el Informe de acciones correctivas realizadas para el levantamiento de las observaciones realizadas por OSINERGMIN.
3. El 31 de marzo del 2010 mediante escrito N° 1331193³, Fulgas presentó descargos adicionales a las observaciones realizadas durante la visita de supervisión del 12 de marzo del 2008.
4. El 29 de abril y 26 de agosto del 2010, OSINERGMIN realizó una segunda y tercera visita de supervisión, respectivamente, a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP con el fin de verificar el estado de la mencionada instalación.
5. Mediante Oficio N° 1270-2011-OS-GFHL-DOP⁴ del 11 de enero del 2011 y notificado el 27 de enero del 2011, la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del OSINERGMIN inició un procedimiento administrativo sancionador



¹ RUC N° 20404723392

² Folios 28 y 29 del Expediente.

³ Folios del 53 al 114 del Expediente.

⁴ Folios del 396 al 400 del Expediente.



contra Fulgas por no contar con un Plan de Contingencia o tenerlo incompleto, mal elaborado o desactualizado, conducta que vulneraría lo dispuesto en el Artículo 60° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, RPAAH).

6. El 3 de febrero del 2011, Fulgas presentó sus descargos⁵ alegando lo siguiente:
 - (i) Fulgas fue autorizada por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, quien emitió la Constancia de Registro de Hidrocarburos correspondiente, para la realización de sus actividades, cumpliendo con las exigencias establecidas por ley.
 - (ii) La Planta de Fulgas siempre ha contado con un Plan de Contingencia, prueba de ello fue que OSINERGMIN le otorgó el Informe Técnico Favorable de uso y funcionamiento (en adelante, ITF).
7. Mediante Informe Técnico N° 176280-2⁶ de fecha 1 de marzo del 2011, OSINERGMIN evaluó los descargos presentados por Fulgas y determinó su improcedencia.
8. Mediante Carta N° 636-2012-OEFA/DFSAI/SDI⁷ del 26 de octubre del 2012, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección precisó la imputación competencia del OEFA contenida en el Oficio N° 1270-2011-OS-GFHL-DOP.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

9. La cuestión en discusión en el presente procedimiento es determinar si Fulgas infringió lo dispuesto en el Artículo 60° del RPAAH, en tanto no contaría con un Plan de Contingencia o lo tendría incompleto, mal elaborado o desactualizado.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

III.1 Hecho imputado: Fulgas no contaría con un Plan de Contingencia o este se encontraría incompleto, mal elaborado o desactualizado

III.1.1 La importancia de contar con un instrumento de gestión ambiental

10. De acuerdo al Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental⁸, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-

⁵ Folios del 402 al 412 del Expediente.

⁶ Folios del 414 al 418 del Expediente.

⁷ Folios del 419 al 420 del Expediente.

⁸ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo 019-2009-MINAM.

"Artículo 15°.- Obligación de la Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los





MINAM (en adelante, RLSEIA), quien pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la autoridad competente.

11. Asimismo, la citada norma establece que la resolución emitida por la autoridad competente, aprobando el instrumento de gestión ambiental presentado para la evaluación de impacto ambiental del proyecto, constituye la Certificación Ambiental.
12. En ese sentido, los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la Política Nacional del Ambiente⁹, la misma que está conformada por lineamientos y objetivos medianamente definidos¹⁰. Dicha ejecución se da en función a los principios establecidos en la Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) y en lo señalado por sus normas complementarias y reglamentarias¹¹.
13. Así, el fin de estos instrumentos es alcanzar el objetivo trazado en la Política Nacional del Ambiente, el cual apunta a: *"mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona"*¹².
14. De esa manera, a partir de la Política Nacional del Ambiente surgen además un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que

mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley."

La Política Nacional del Ambiente fue aprobada mediante el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, publicado el 23 de mayo del 2009.

LANEGRÁ QUISPE, Iván K. *"Haciendo funcionar al Derecho Ambiental: elección y diseño de los instrumentos de gestión ambiental"*. En: Revista de Derecho Administrativo. N° 6. Año 3, Círculo de Derecho Administrativo. Lima, 2008, p. 139.

¹¹ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

"Artículo 16°.- De los instrumentos"

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias."

¹² Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

"Artículo 9°.- Del objetivo"

La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona."



podrían afectarlo. Cabe señalar que dicha política se adoptó en función al mandato establecido en el Artículo 67° de nuestra Constitución¹³.

15. Respecto a lo anterior, el Tribunal Constitucional señala que la Política Ambiental guarda una relación intrínseca con lo dispuesto en el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú que reconoce el derecho fundamental de toda persona "a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida"¹⁴, constituyendo una clara opción por la garantía de este derecho, así como una opción decidida por el desarrollo sostenible¹⁵.
16. Por lo tanto, los instrumentos de gestión ambiental no solamente se configuran como un mecanismo orientado a aplicar o concretar el objetivo de la Política Ambiental sino también a hacer efectivo el derecho constitucional a un ambiente equilibrado y adecuado, mediante la fijación de un conjunto de obligaciones, incentivos y responsabilidades destinados a aquellos actores que por sus actividades pudieran generar impactos al ambiente¹⁶.

III.1.2 La obligación de contar con un Plan de Contingencia actualizado de acuerdo a un estudio de riesgos aprobado por la autoridad competente

17. El Artículo 4° del RPAAH define, entre otros, al Plan de Contingencia como un instrumento de gestión ambiental¹⁷.

¹³ Constitución Política del Perú de 1993.

"Artículo 67°.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0048-2004-PI/TC.

"Argumento 31: El Artículo 67° de la Constitución establece la obligación perentoria del Estado de instituir la política nacional del ambiente. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo.

Esta política nacional -entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente- debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia. Esta responsabilidad estatal guarda relación con lo dispuesto en el Artículo 2°, Inciso 22) de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona "a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

Dicha política debe promover el uso sostenible de los recursos naturales; ergo, debe auspiciar el goce de sus beneficios resguardando el equilibrio dinámico entre el desarrollo socioeconómico de la Nación y la protección y conservación de un disfrute permanente."

¹⁵ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: Iustitia, 2001, p. 412.

¹⁶ LANEGRA QUISPE, Iván K. Ob. Cit. "Haciendo funcionar al Derecho Ambiental: ...", p. 140.

¹⁷ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

"Artículo 4°.- Definiciones

Las definiciones contenidas en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos y las contenidas en el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos resultan de aplicación en cuanto no se encuentren previstas en el presente Reglamento.

En caso de discrepancia entre las directivas y definiciones contempladas en las normas citadas en el párrafo anterior más aquellas de la presente, primarán las contenidas en este Reglamento y luego las del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

Para los fines del presente Reglamento se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

(...)

Instrumento de Gestión Ambiental.- Los programas y compromisos asumidos por los Titulares a través de planes como: Plan Ambiental Complementario, Plan de Abandono, Plan de Abandono Parcial, Plan de Cese, Plan de Cese Temporal, Plan de Contingencia y Plan de Manejo Ambiental.

(...)"





18. El Plan de Contingencia, de acuerdo a la norma antes mencionada, define los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades institucionales para la prevención, la reducción de riesgos, la atención de emergencias y la rehabilitación en casos de desastres permitiendo disminuir o minimizar los daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir a consecuencia de fenómenos naturales, tecnológicos o de la producción industrial, potencialmente dañinos¹⁸.
19. Así, el Plan de Contingencia como instrumento de gestión ambiental es elaborado en función al principio de prevención, el cual genera el deber del Estado de establecer obligaciones a los particulares con el fin de minimizar los efectos adversos que sus actividades pudieran producir al ambiente.
20. El Artículo 60° del RPAAH establece que los Planes de Contingencia serán aprobados por el OSINERGMIN, previa opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil, debiendo ser presentados al OSINERGMIN cada 5 (cinco) años y cada vez que sean modificados.
21. En ese orden de ideas, y en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos, Fulgas se encuentra obligado a contar con un Plan de Contingencia debidamente actualizado.

III.1.3 Análisis del hecho imputado

22. Durante la visita de supervisión realizada a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP operada por Fulgas el 12 de marzo del 2008¹⁹, el supervisor de la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del OSINERGMIN observó que Fulgas no contaba con un Plan de Contingencia debidamente aprobado por la autoridad competente²⁰:

"Sección de la Planta

(...)

E.5 Plan de Contingencias[sic]

Hallazgo

No cuenta con un Plan de Contingencias[sic] y un Estudio de Riesgos, ambos actualizados.

(...)"

(El énfasis es agregado).



¹⁸ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

"Artículo 4°.- Definiciones

(...)

Plan de Contingencia.- Instrumento de gestión que define los objetivos, estrategias y programas que orientan las actividades institucionales para la prevención, la reducción de riesgos, la atención de emergencias y la rehabilitación en casos de desastres permitiendo disminuir o minimizar los daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir a consecuencia de fenómenos naturales, tecnológicos o de la producción industrial, potencialmente dañinos.

(...)"

¹⁹ Informe de Supervisión con Carta Línea N° 112171-2. Folios del 1 al 23 del Expediente.

²⁰ Folio 17 del Expediente.



23. Mediante el Oficio N° 6098-2008-OS-GFHL/UDPL notificado el 11 de agosto del 2008²¹, OSINERGMIN comunicó a Fulgas los resultados de la visita de supervisión realizada el 12 de marzo del 2008, informándole que se había observado que no contaba con un Plan de Contingencia aprobado por la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, DGH), previa opinión de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, DGAAE) y del OSINERGMIN. Dicha observación debía ser subsanada hasta el 30 de noviembre del 2008 para lo cual debía de remitir copia del mencionado plan elaborado sobre la base de un estudio de riesgos, según los términos de referencia genéricos del Anexo N° 2 del RPAAH, tal como se indica a continuación:

“Oficio N° 6098-2008-OS-GFHL/UDPL

(...)

Observación N°11

Hallazgo

La empresa Fulgas S.A. no cuenta para su Planta Envasadora con un Plan de Contingencias[sic] aprobado por la DGH, previa opinión de la DGAAE y Osinergmin.

Incumplimiento observado

No cumple con el Artículo 60° del Reglamento aprobado por el D.S. N° 015-2006-EM.

Acción correctiva

Deberá presentar una copia del Plan de Contingencias[sic] para la Planta Envasadora de GLP aprobado por la DGH, el mismo que deberá ser elaborado sobre la base de un estudio de riesgos, según los términos de referencia genéricos del Anexo N° 2 del Reglamento aprobado por el D.S. N° 015-2006-EM y de acuerdo a los alcances del Artículo 19° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM.

Plazo para subsanar la observación

30/11/2008

(...)”

(El énfasis es agregado).

24. El 29 de diciembre del 2008 Fulgas presentó el escrito N° 1109599²² en el cual alegó que la Planta Envasadora de GLP sí contaba con un Plan de Contingencia:

“La Planta Envasadora si cuenta con un Plan de Contingencia, inclusive es de conocimiento de la Compañía de Bomberos.”

(El énfasis es agregado).

25. Mediante escrito N° 1331193²³ del 31 de marzo del 2010, Fulgas presentó descargos adicionales a las observaciones realizadas durante la visita de supervisión del 12 de marzo del 2008 y adjuntó la copia del Plan de Contingencia.

26. De otro lado, durante la segunda visita de supervisión realizada el 29 de abril del 2010²⁴, el supervisor del OSINERGMIN observó que Fulgas no había cumplido

²¹ Folio 24 reverso del Expediente.

²² Folios 28 y 29 del Expediente.

²³ Folios del 53 al 114 del Expediente.

²⁴ Informe de Supervisión con Carta Línea N° 153852-1. Folios del 125 al 140 del Expediente.



con subsanar la observación producto de la supervisión del 2008, toda vez que el Estudio de Riesgo se encontraba observado²⁵:

“3.5.3 Observaciones Pendientes

(...)

Observación N° 11 del Oficio N° 6098-2008-OS-GFHL/UPDL

Hallazgo

La empresa Fulgas S.A. no cuenta para su Planta Envasadora con un Plan de Contingencias[sic] aprobado por la DGH, previa opinión de la DGAAE y OSINERGMIN.

Incumplimiento observado

No cumple con el Artículo 60° del Reglamento aprobado por el D.S. N° 015-2006-EM.

Acción correctiva

Deberá presentar una copia del Plan de Contingencias[sic] para la Planta Envasadora de GLP aprobado por la DGH, el mismo que deberá ser elaborado sobre la base de un estudio de riesgos, según los términos de referencia genéricos del Anexo N° 2 del Reglamento aprobado por el D.S. N° 015-2006-EM y de acuerdo a los alcances del Artículo 19° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM.

Plazo para subsanar la observación

30/11/2008

Resultado de la visita a la planta del 29-04-2010 y los documentos presentados a OSINERGMIN con el N° 1331193 (31-03-2010)

Durante la visita se verificó que la planta envasadora aún no ha levantado esta observación, debido a que el Estudio de Riesgos se mantiene observado.

Por consiguiente, esta observación continúa pendiente de atención en todos sus extremos.

(...)"

(El énfasis es agregado).

27. Por escrito N° 1363128²⁶ del 9 de junio del 2010, Fulgas adjuntó el Plan de Contingencia y el Estudio de Riesgos remitidos al Cuerpo General de Bomberos del Perú - Comandancia Departamental Salvadora - Huánuco N° 52. Asimismo, el 27 de julio del 2010, Fulgas presentó el escrito N° 1386159 indicando que el Estudio de Riesgos era correcto y que, por tanto, no correspondía modificar el Plan de Contingencia²⁷.
28. Del 25 al 29 de agosto del 2010, el OSINERGMIN realizó una tercera visita de supervisión a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP con el objetivo de comprobar el levantamiento de observaciones.



En el Informe de Supervisión con Carta Línea N° 165851-1²⁸ correspondiente a esta última supervisión **se estableció que el Plan de Contingencia se encontraba elaborado sobre la base de un Estudio de Riesgos según los términos de referencia genéricos del Anexo N° 2 del RPAAH y que, por lo tanto, la observación se encontraba subsanada desde el 31 de marzo del 2010:**

²⁵ Folio 132 reverso del Expediente.

²⁶ Folios del 143 al 286 del Expediente.

²⁷ Folio 331 del Expediente.

²⁸ Folios del 343 al 377 del Expediente.

**"3.6 Resultado de la evaluación****3.6.1 Observaciones levantadas**

(...)

Observación N° 11

(...)

Análisis

Durante la visita de supervisión del 26.08.2010 se verificó que el Plan de Contingencias se encuentra elaborado sobre la base de un estudio de riesgos, según los términos de referencia genéricos del Anexo N° 2 del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.

Conclusión

La observación se encuentra subsanada con fecha 31-03-2010.

(...)"

(El énfasis es agregado).

30. Mediante Oficio N° 1270-2010-OS-GFHL-DOP del 11 de enero del 2011, OSINERGMIN inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Fulgas debido a que no contaría con un Plan de Contingencia para su Planta Envasadora de GLP basado en un estudio de riesgos.
31. En sus descargos Fulgas indicó que la Planta Envasadora de GLP sí contaba con un Plan de Contingencia y remitió el ITF, el cual fue otorgado luego de certificar que se cumplía con la normatividad vigente²⁹.
32. Por lo expuesto y de lo actuado en el Expediente, se advierte que Fulgas contaba con un Plan de Plan de Contingencia para su Planta Envasadora de GLP basado en un estudio de riesgos conforme a lo dispuesto en el Anexo N° 2 del RPAAH desde el 31 de marzo de 2010, es decir, antes del inicio de presente procedimiento, tal como fue verificado por el OSINERGMIN en la visita de supervisión realizada del 25 al 29 de agosto del 2010.
33. En consecuencia, toda vez que se ha verificado que no existió un presunto incumplimiento a la normativa ambiental por parte de Fulgas, corresponde disponer el archivo del procedimiento administrativo sancionador.

En uso de las facultades conferidas en el Inciso n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA; aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la Fulgas Planta Envasadora de GLP S.A.

Artículo 2°.- Informar que contra la presente resolución es posible la interposición del recurso administrativo de apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir

²⁹ Folio 405 del Expediente.



del día siguiente de notificada la presente, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 207° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el Numeral 24.4 del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, y el Numeral 2.3 de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese.

.....
María Luisa Egúsqiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA