



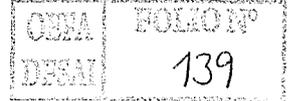
PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 867-2015-OEFA-DFSAI

Expediente N° 562-2014-OEFA/DFSAI/PAS



EXPEDIENTE N° : 562-2014-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : ASESORÍA COMERCIAL S.A.¹
 UNIDAD PRODUCTIVA : ESTACIÓN DE SERVICIOS LA PERLA
 UBICACIÓN : DISTRITO DE LA PERLA, PROVINCIA
 CONSTITUCIONAL DEL CALLAO
 SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
 MATERIAS : PLAN DE CONTINGENCIA
 RUPTURA DEL NEXO CAUSAL
 ARCHIVO

SUMILLA: *Se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Asesoría Comercial S.A. por la presunta vulneración a lo dispuesto en el Artículo 60° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al haber quedado acreditada la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero.*

Lima, 28 de setiembre del 2015

I. ANTECEDENTES

1. Asesoría Comercial S.A. (en adelante, Acosa) realiza actividades de comercialización de combustibles líquidos derivados de los hidrocarburos en la estación de servicios “La Perla” de su titularidad, ubicada en Av. La Paz N° 2326, distrito de La Perla, provincia Constitucional del Callao (en adelante, la Estación de Servicios).
2. El 31 de agosto de 2011, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una visita de supervisión a las instalaciones de la Estación de Servicios con la finalidad de verificar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales.
3. Los resultados de la visita de supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 000215² y analizados por la Dirección de Supervisión en el Informe N° 369-2012-OEFA/DS, el cual fue remitido a ésta Dirección por Memorandum N° 1370-2012/OEFA-DS del 16 de mayo del 2012³.
4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 670-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 23 de abril de 2014⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación de ésta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Acosa. Posteriormente, por Resolución Subdirectoral N° 404-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 26 de junio del 2015⁵, la Subdirección varió la imputación materia del procedimiento, atribuyéndole a título de cargo la siguiente conducta infractora:



¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20100094569
² Folio 59 del Expediente
³ Folio 63 del Expediente.
⁴ Folios 70 a 73 del Expediente. Notificada el 28 de abril del 2014. Folio 74 del Expediente.
⁵ Folios 100 a 106 del Expediente. Notificada el 3 de julio del 2015. Folio 107 del Expediente.



N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
1	Acosa no contaría con un Plan de Contingencias actualizado y aprobado por la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el ordenamiento legal.	Artículo 60° del Reglamento de Protección Ambiental en Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Numeral 5.2 Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Numeral 2.1. del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	De 5 a 500 UIT

5. El 21 de mayo de 2014⁶, 4 de agosto⁷ y 9 de setiembre del 2015⁸, Acosa presentó sus descargos a la imputación de cargos, manifestando lo siguiente:

- (i) Se elaboró los Planes de Contingencias de la estación de servicios "La Perla" conforme a los términos de referencia del Anexo N° 2 Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, RPAAH). Los documentos fueron remitidos desde el año 2007 al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN), sin que esta entidad emitiera una resolución aprobando o desaprobando dicho instrumento de gestión ambiental.
- (ii) El 5 de mayo del 2014 por Carta N° GG-173/14⁹ Acosa solicitó al OSINERGMIN información respecto del estado de la tramitación de los Planes de Contingencias de la Estación de Servicios presentados desde el año 2007 al año 2014. A través del Informe N° 1606-2014-OS-GFHL/UROC del 29 de agosto del 2014, el OSINERGMIN dio respuesta a dicha solicitud.
- (iii) El 24 de julio del 2015 Acosa consultó al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED respecto a la entidad competente para emitir opinión previa a los planes de contingencia. A través del Oficio N° 132-2015-CENEPRED/DGP-2.0 del 19 de agosto del 2015¹⁰, el CENEPRED respondió la consulta efectuada por Acosa señalando que el OSINERGMIN es la entidad responsable de emitir opinión técnica previa a los planes de contingencia.
- (iv) Considerando que el Nuevo Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM, señala que los Planes de Contingencia ya no requieren de la aprobación previa favorable de la entidad competente del Sistema Nacional



⁶ Folios 76 a 80 del Expediente.

⁷ Folios 117 a 121 del Expediente.

⁸ Folios 122 a 130 del Expediente.

⁹ Folio 77 del Expediente.

¹⁰ Folio 128 del Expediente.



de Defensa Civil, se solicita la aplicación del principio de retroactividad benigna.

OEFA
DFSAI
138

6. Mediante Oficio N° 154-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de junio del 2014 notificado el 23 de junio del 2015¹¹, la Subdirección de Instrucción e Investigación de ésta Dirección requirió información al OSINERGMIN respecto a los planes de contingencia presentados por Acosa para la Estación de Servicios.
7. Por Oficio N° 4158-2014-OS-GFHL/UROC del 1 de setiembre del 2014¹², la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del OSINERGMIN respondió la consulta efectuada por la Subdirección de Instrucción e Investigación, a través del Informe N° 1606-2014-OS-GFHL/UROC del 29 de agosto del 2014¹³, el mismo que señaló lo siguiente:
 - (i) Acosa cumplió con presentar los Planes de Contingencia de la Estación de Servicios correspondientes a los años 2007 a 2013.
 - (ii) El 11 de junio del 2014 comunicó a Acosa, a través del Informe N° 1166-2014-OS-GFHL/UROC, que el Artículo 60° del RPAAH exige a los titulares de actividades de hidrocarburos para la aprobación de los Planes de Contingencia presentados, que los mismos cuenten con opinión técnica previa favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil. Por lo tanto, el administrado debió presentar los referidos planes previamente a la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

8. La cuestión en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador consiste en determinar si existe ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero.

III. MEDIOS PROBATORIOS

9. Para el análisis de la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador, se actuarán y valorarán los siguientes medios probatorios:

N°	Medios Probatorios	Contenido	Folios
1	Acta de Supervisión N° 000215	Documento en el cual consta la observación detectada durante la supervisión del 31 de agosto del 2011.	59
2	Informe N° 369-2012-OEFA/DS	Documento que contiene los resultados de la supervisión regular efectuada el 31 de agosto del 2011 a la estación de servicios "La Perla".	61 a 62
3	Carta N° GG-879/11 del 6 de setiembre del 2011.	Escrito de levantamiento de observaciones de la supervisión regular efectuada el 31 de agosto del 2011 presentado por Acosa.	57
4	Plan de Contingencia de la estación de servicios "La Perla"	Plan de contingencia para el período 2011.	6 a 28



¹¹ Folio 94 del Expediente.

¹² Folio 92 del Expediente.

¹³ Folios 90 a 91 del Expediente.



N°	Medios Probatorios	Contenido	Folios
5	Declaración Jurada Ambiental del 16 de marzo del 2011.	Documento que señala que Acosa presentó en Plan de Contingencia a OSINERGMIN.	5
6	Escrito con Registro N° 22516 del 21 de mayo del 2014.	Escrito de descargos presentado por Acosa.	76 a 80
7	Carta N° GG-173/14 del 5 de mayo del 2014.	Documento mediante el cual Acosa solicita al OSINERGMIN información respecto del estado del trámite de los Planes de Contingencias de la estación de servicios "La Perla" presentados desde el año 2007 al año 2014.	77
8	Oficio N° 154-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de junio del 2014	Documento mediante el cual la Subdirección de Instrucción del OEFA requiere información a OSINERGMIN.	94
9	Informe N° 1606-2014-OS-GFHL/UROC del 29 de agosto del 2014	Documento mediante el cual la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos de OSINERGMIN responde el Oficio N° 154-2014-OEFA/DFSAI/SDI.	90 y 91

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

IV.1. Si existe ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero

IV.1.1 Marco normativo aplicable

10. El Artículo 74° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente¹⁴ (en adelante, LGA) señala la responsabilidad que corresponde a las personas naturales o jurídicas por cualquier impacto negativo que generen como consecuencia de sus actividades. El Artículo 144° de la LGA¹⁵ establece que en caso de actividades que son ambientalmente riesgosas o peligrosas corresponde regirse bajo la responsabilidad objetiva.
11. En el mismo sentido, el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁶ incluye una norma que señala expresamente la atribución de responsabilidad objetiva en caso de incumplimiento de las obligaciones ambientales.
12. Cabe indicar que, en la responsabilidad objetiva basta con acreditar la relación causal entre la infracción y la actuación del administrado para determinar la

14

Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente

"Artículo 74°.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión".

Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente

"Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir".

16

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA".





responsabilidad del titular, sin que sea necesario analizar los factores de atribución subjetiva como el dolo y la culpa.

OEFA
DFSAI
137

13. No obstante, la normativa ambiental también prevé determinados supuestos de ruptura del nexo causal. Así, el Artículo 146° de la LGA¹⁷ dispone como causal de eximente de responsabilidad cuando el daño o deterioro al medio ambiente tenga como causa exclusiva un suceso inevitable o irresistible.
14. El Numeral 4.3 del Artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS) señala que el administrado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero¹⁸.
15. Asimismo, la Sexta Regla de las "Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA" aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD señala que el administrado imputado puede eximirse de responsabilidad si acredita la fractura del nexo causal sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero¹⁹.
16. En tal sentido, una conducta infractora no es sancionable si el administrado acredita fehacientemente que la causa de la misma se produjo por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de un tercero.

¹⁷ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente

"Artículo 146.- De las causas eximentes de responsabilidad"

No existirá responsabilidad en los siguientes supuestos:

- a) Cuando concurren una acción u omisión dolosa de la persona que hubiera sufrido un daño resarcible de acuerdo con esta Ley;
- b) Cuando el daño o el deterioro del medio ambiente tenga su causa exclusiva en un suceso inevitable o irresistible; y,
- c) Cuando el daño o el deterioro del medio ambiente haya sido causado por una acción y omisión no contraria a la normativa aplicable, que haya tenido lugar con el previo consentimiento del perjudicado y con conocimiento por su parte del riesgo que corría de sufrir alguna consecuencia dañosa derivada de tal o cual acción u omisión".

¹⁸ TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

"Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor"

(...)

4.2. El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3. En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero".

¹⁹ Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD

"SEXTA.- Responsabilidad administrativa objetiva"

6.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.

6.2 En aplicación del principio de presunción de licitud (presunción de inocencia), la autoridad competente del OEFA debe acreditar la existencia de la infracción administrativa, es decir, verificar el supuesto de hecho del tipo infractor. Sin embargo, el administrado imputado puede eximirse de responsabilidad si acredita la fractura del nexo causal sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...)"





IV.1.2 Análisis del hecho detectado

17. De la evaluación de los medios probatorios que obran en el Expediente se acredita lo siguiente:
- (i) Durante la supervisión realizada el 31 de agosto del 2011 a la Estación de Servicios, la Dirección de Supervisión detectó que, ante el requerimiento formulado, no presentó el Plan de Contingencias actualizado al 2011²⁰.
 - (ii) Mediante Carta N° GG-879/11 remitida al OEFA el 6 de setiembre del 2011²¹, Acosa presentó la Declaración Jurada Ambiental recibida por el OSINERGMIN el 16 de marzo del 2011²² que contiene como adjunto el Plan de Contingencia del año 2011²³. Con ello acredita que presentó al OSINERGMIN el Plan de Contingencia del año 2011.
 - (iii) Por Informe N° 1606-2014-OS-GFHL/UROC del 29 de agosto del 2014²⁴, el OSINERGMIN señaló que Acosa presentó los Planes de Contingencia de la Estación de Servicios correspondientes a los años 2007 a 2013. Agregó que el 11 de junio del 2014 comunicó a Acosa que el Artículo 60° del RPAAH exige a los titulares de actividades de hidrocarburos que para la aprobación de los Planes de Contingencia presentados, éstos deben contar con la opinión técnica previa favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil.
 - (iv) Acosa presentó los Planes de Contingencia correspondientes a los años 2007 a 2013 ante el OSINERGMIN, quien recibió dichos planes. Sin embargo, los planes no fueron aprobados debido a que no contaban con la opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil. Esta circunstancia no fue informada por el OSINERGMIN a Acosa sino hasta el 2014.
 - (v) El Artículo 60° del RPAAH²⁵ no exige de manera expresa que la presentación del Plan de Contingencia ante OSINERGMIN deba contar con opinión previa de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil y que ésta deba ser tramitada por el administrado.
18. A partir de lo expuesto se verifica que a la fecha de la supervisión del año 2011 Acosa no contaba con un Plan de Contingencia actualizado ni aprobado por el OSINERGMIN. El regulador no aprobó dichos instrumentos de gestión ambiental porque no contaba con la opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil.



²⁰ Folio 59 del Expediente.

²¹ Folio 57 del Expediente.

²² Folio 5 del Expediente.

²³ Folios 6 a 28 del Expediente.

²⁴ Folios 90 al 91 del Expediente

²⁵ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM**

"Artículo 60.- Los Planes de Contingencia serán aprobados por OSINERGMIN, previa opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil, debiendo ser presentados a OSINERGMIN cada cinco (5) años y cada vez que sean modificados."



19. Corresponde ahora verificar si el hecho de que el OSINERGMIN no informara oportunamente a Acosa de que el plan que presentó en el 2011 no fue aprobado por no contar con la opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil califica como un eximente de responsabilidad o ruptura de nexo causal que releve de responsabilidad a Acosa, de conformidad con lo señalado en la Sexta Regla de las "Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA" y en el Numeral 4.3 del Artículo 4° del TUO del RPAS.
20. De acuerdo con la doctrina nacional en materia de responsabilidad civil, se está frente a un hecho determinante de tercero cuando "(...) *aquél que parecía ser el causante, no lo es, sino que es otro quien contribuyó con la causa adecuada (...) ese hecho debe imponerse sobre el presunto causante con una fuerza que aniquile su propia capacidad de acción. El carácter extraordinario del hecho está constituido por tratarse de una causa extraña al sujeto que pretende liberarse con esta defensa. (...) Por otra parte, ese hecho de tercero, para que tenga efecto exoneratorio, tiene que revestir también las características de imprevisibilidad e irresistibilidad*"²⁶.
21. El hecho de que el OSINERGMIN no informara oportunamente a Acosa de que el plan que presentó en el 2011, así como los otros 6 planes remitidos hasta el 2013, no fueron aprobados por no contar con la opinión favorable de la entidad competente del Sistema Nacional de Defensa Civil constituye una fuerza que limitó su capacidad de acción, impidiendo contar con el plan aprobado y actualizado.
22. Esta circunstancia califica como un hecho determinante de tercero en tanto que fue otro (la autoridad competente para la aprobación de los Planes de Contingencia) quien impidió que Acosa contase con dicho instrumento de gestión ambiental, lo cual se encuentra fuera de la esfera de responsabilidad del administrado.
23. Por lo expuesto, dada la existencia de un eximente de responsabilidad y por tanto se ha configurado la ruptura del nexo causal, siendo que los cargos imputados a Acosa no le son atribuibles.
24. Cabe indicar que lo señalado en los párrafos precedentes no exime al administrado de su obligación de cumplir con la normativa ambiental, aspecto que puede ser materia de acciones de supervisión y fiscalización en posteriores inspecciones de campo.

En uso de las facultades conferidas con el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Asesoría Comercial S.A. en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Informar a Asesoría Comercial S.A. que contra lo resuelto en la presente Resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación

²⁶ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Tomo I. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, 2005. p. 358 y 359.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 867-2015-OEFA-DFSAI

Expediente N° 562-2014-OEFA/DFSAI/PAS

ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,

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