



EXPEDIENTE N° : 156336
 ADMINISTRADO : HIPER GAS S.A.
 UNIDAD AMBIENTAL : PLANTA ENVASADORA DE GLP
 UBICACIÓN : DISTRITO DE LURÍN, PROVINCIA Y
 DEPARTAMENTO DE LIMA
 SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

SUMILLA: Se sanciona a la empresa Hiper Gas S.A. por realizar actividades de abandono (retiro de los equipos de las instalaciones operadas) sin contar con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente, conducta tipificada como infracción administrativa en el artículo 89° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM; y, sancionada conforme a lo previsto en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

SANCIÓN: 3,06 UIT

Lima, 31 de marzo de 2014

I. ANTECEDENTES

1. El 11 de octubre de 2008, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) realizó una visita de supervisión operativa a la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo (GLP) operada por Hiper Gas S.A. (en adelante, Hiper Gas), ubicada en la Antigua Carretera Panamericana Sur Km. 40, Mz. F, Asociación Civil Huertos de Santa Genoveva, distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima, con la finalidad de determinar el estado situacional y operativo de la mencionada instalación.
2. Como resultado de dicha supervisión, el OSINERGMIN emitió el Informe Técnico Sancionador N° 167485-2009-OS/GFHL-UPDL del 24 de noviembre de 2009¹, el mismo que sustenta el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra Hiper Gas a través del Oficio N° 13859-2009-OS-GFHL/DGLP, notificado el 26 de noviembre de 2009².

Mediante la Resolución de Gerencia General del OSINERGMIN N° 008117, notificada el 13 de agosto de 2010³, se sancionó a Hiper Gas con una multa ascendente a 2.32 UIT (dos con treinta y dos centésimas Unidades Impositivas Tributarias), conforme al siguiente detalle:

Conducta infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa	Norma que tipifica la sanción	Sanción impuesta
Hiper Gas S.A. había terminado sus actividades de hidrocarburos sin contar con un Plan de Abandono.	Artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	Numeral 1.6.4 de la de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en el Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	2.32 UIT



¹ Folios 19 y 20 del Expediente.

² Folio 23 del Expediente.

³ Folios del 122 al 124 del Expediente.



4. El 6 de setiembre de 2011, Hiper Gas interpuso recurso de apelación contra lo dispuesto en la Resolución de Gerencia General del OSINERGMIN N° 008117⁴.
5. Mediante Resolución N° 097-2013-OEFA/TFA del 23 de abril de 2013⁵, notificada el 15 de mayo de 2013⁶, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) declaró la nulidad de la Resolución de Gerencia General del OSINERGMIN N° 008117 y, en consecuencia, dispuso retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en que se realizó la imputación de cargos.
6. En cumplimiento del mandato del referido tribunal, a través de la Resolución Subdirectoral N° 744-2013-OEFA-DFSAI/SDI, emitida el 29 de agosto de 2013 y notificada el 20 de setiembre de 2013⁷, la Subdirección de Instrucción e Investigación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Hiper Gas por el presunto incumplimiento a la normativa ambiental, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
Hiper Gas S.A. no contaba con un plan de abandono aprobado antes del retiro de los equipos de las instalaciones operadas.	Artículo 89° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.5 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en el Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 10 000 UIT



Cabe mencionar que a la fecha de emisión de la presente resolución, Hiper Gas no ha presentado descargos respecto al procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

8. En el presente procedimiento, las cuestiones en discusión consisten en determinar:
 - (i) Si Hiper Gas realizó actividades de abandono (retiro de los equipos de las instalaciones operadas) sin contar con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente.
 - (ii) Si, de ser el caso, corresponde imponer una sanción a Hiper Gas.

III. CUESTIONES PREVIAS

III.1 Competencia del OEFA

⁴ Folios del 128 al 131 del Expediente.

⁵ Folios del 146 al 153 del Expediente.

⁶ Folios del 161 al 164 del Expediente.

⁷ La Resolución señalada se notificó por medio de edictos publicados en el diario oficial El Peruano y en el diario El Comercio el 20 de setiembre de 2013. Las mencionadas publicaciones se encuentran dispuestas a folios 229 y 230 del Expediente.



9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁸ que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se creó el OEFA.
10. El literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325⁹ (en adelante, Ley del SINEFA) establece que el OEFA tiene la función evaluadora, supervisora, fiscalizadora, sancionadora y normativa en materia ambiental.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Ley¹⁰ estableció que el OEFA asumiría las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encontraban ejerciendo. En atención a ello, mediante Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, se aprobaron los aspectos objeto de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad provenientes del OSINERGMIN, estableciendo que el OEFA asumía dichas funciones desde el 4 de marzo de 2011.
12. De acuerdo a la normativa antes señalada, el OEFA es competente para analizar las posibles infracciones a la normativa ambiental en el sector hidrocarburos. En atención a ello, y al amparo de lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (en adelante, RPAS), se procede a analizar la posible infracción a la normativa ambiental.

III.2 Facultad de los administrados para presentar descargos en el marco del procedimiento administrativo sancionador

13. De acuerdo a lo establecido en el numeral 13.1 del artículo 13° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA (en adelante, RPAS), el



⁸ Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

"Segunda Disposición Complementaria Final

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde."

⁹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

c) Función Fiscalizadora y Sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17°. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas."

¹⁰ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Disposiciones Complementarias Finales

"Primera.-

(...)

Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documental, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia (...)."



administrado imputado deberá presentar sus descargos en un plazo improrrogable de quince días hábiles¹¹.

14. En tal sentido, la Subdirección de Instrucción e Investigación del OEFA otorgó a Hiper Gas un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de los descargos al procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra a través de la Resolución Subdirectoral N° 744-2013-OEFA-DFSAI/SDI.
15. Debemos señalar que, la Resolución mediante la cual se inició el presente procedimiento administrativo sancionador, fue notificada en tres oportunidades en las distintas direcciones consignadas por el administrado, no pudiendo este ser ubicado¹². Así, debido a esta situación la Resolución se notificó por medio de edictos publicados en el diario El Peruano y en el diario El Comercio el 20 de setiembre de 2013¹³.
16. En ese sentido, el numeral 15.1 del artículo 15° del RPAS, señala que vencido el plazo para presentar los descargos, con estos o sin ellos, la autoridad que instruye el procedimiento administrativo sancionador realizará todas las actuaciones necesarias para determinar, de ser el caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción¹⁴.
17. Habiendo transcurrido el plazo otorgado por la Subdirección de Instrucción e Investigación del OEFA, se ha verificado que Hiper Gas no ha presentado descargo alguno en el presente procedimiento.
18. El numeral 2 del artículo 230° de la LPAG dispone que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso¹⁵.
19. Sobre el particular, el autor Morón Urbina señala que la formulación del principio del debido proceso en el escenario del procedimiento administrativo, ha sido asumida por la LPAG indicando que:

"Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer argumentos, a



¹¹ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD

Artículo 13.- Presentación de descargos

13.1 El administrado imputado podrá presentar sus descargos en un plazo improrrogable de quince (15) días hábiles."

¹² La primera notificación se efectuó en la dirección consignada por el OSINERGMIN en el Oficio N° 6781-2010-OS-GFHL-DCLQ, por medio del cual se le remitió a Hiper Gas las copias requeridas en el Escrito de Registro N° 1274299. La Segunda notificación se realizó a la dirección consignada por el administrado en el escrito de apelación presentado el 06 de setiembre de 2010. La tercera notificación se realizó en la dirección de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo, en donde se llevó a cabo la supervisión objeto del presente procedimiento administrativo sancionador.

¹³ Las mencionadas publicaciones se encuentran dispuestas en los folios 229 y 230 del Expediente.

¹⁴ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD

Artículo 15.- Actuación de pruebas

15.1 Efectuada la presentación de descargos o vencido el plazo para hacerlo, lo que ocurra primero, la Autoridad Instructora podrá disponer, de ser el caso, la actuación de pruebas, de oficio o a pedido de parte."

¹⁵ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso."



ofrecer y producir pruebas y a obtener un decisión motivada y fundada en derecho¹⁶.”

(El énfasis ha sido agregado)

20. En aplicación del principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante, LPAG), la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas¹⁷.
21. Por lo expuesto, corresponde a esta Dirección evaluar los documentos que obran en el expediente con la finalidad de determinar si Hiper Gas realizó actividades de abandono (retiro de los equipos de las instalaciones operadas) sin contar con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente.

IV. ANÁLISIS

IV.1 Respecto a los instrumentos de gestión ambiental como herramientas para la concretización del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado

22. Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la Política Nacional del Ambiente¹⁸, la misma que está conformada por lineamientos y objetivos medianamente definidos¹⁹. Dicha ejecución se da en función a los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) y en lo señalado por sus normas complementarias y reglamentarias²⁰.



En ese sentido, el fin de estos instrumentos es alcanzar el objetivo trazado en la Política Nacional del Ambiente, el cual busca: *“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 persona²¹.”*

¹⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Lima: Gaceta Jurídica, Octava edición, Diciembre 2009, p 688.

¹⁷ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)
1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
(...)."

¹⁸ La Política Nacional del Ambiente fue aprobada mediante el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, publicado el 23 de mayo de 2009.

¹⁹ LANEGRA 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.

²⁰ 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."

²¹ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
"Artículo 9°.- Del objetivo



24. 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 pudieran afectarlo. Cabe señalar que dicha política se adoptó en función al mandato establecido en el artículo 67° de nuestra Constitución²².
25. En ese sentido, el Tribunal Constitucional señala que la Política Ambiental guarda una relación intrínseca con lo dispuesto en el inciso 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"²³, constituyendo una clara opción por la garantía de este derecho, así como una opción decidida por el desarrollo sostenible²⁴.
26. 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 ambiente²⁵.
27. En esa línea, la LGA establece que los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan, de conformidad con el marco legal vigente²⁶.



V.2 Respecto de la naturaleza del Plan de Abandono

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."

- ²² **Constitución Política del Perú de 1993**
"Artículo 67°.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."
- ²³ **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."
- ²⁴ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: JusTítia, 2001, p. 412.
- ²⁵ LANEGRA QUISPE, Iván K. Ob. cit. p. 140.
- ²⁶ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
"Artículo 27°.- De los planes de cierre de actividades
Los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente. La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación."



28. El artículo 4º del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, RPAAH), define, entre otros, al Plan de Abandono como un instrumento de gestión ambiental.
29. El Plan de Abandono, de acuerdo a la norma antes mencionada, constituye el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación, corregir cualquier condición adversa ambiental e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso.
30. La importancia del Plan de Abandono se manifiesta en la inclusión de medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad en las áreas donde ya no se vayan a producir actividades. Además, se mantiene la obligación del titular de vigilar las instalaciones y el área para evitar y controlar la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales, de ser el caso.
31. Como se observa de los puntos anteriores, el Plan de Abandono como instrumento de gestión ambiental es elaborado en función del principio de prevención, el cual genera un deber del Estado de establecer obligaciones a los particulares con el fin de minimizar los efectos adversos que sus actividades pudieran producir al ambiente.
32. De acuerdo a lo antes señalado, el no presentar el mencionado instrumento de gestión ambiental para su aprobación por la autoridad competente y, como consecuencia, no contar con el mismo, expone al ambiente y a sus componentes a posibles daños irreparables. Por lo que, no solo se estaría vulnerando el marco jurídico ambiental, sino además se estaría impidiendo alcanzar fines superiores como son el desarrollo sostenible y el ejercicio del derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.



IV.3. Respecto a realizar actividades de abandono en las instalaciones de la Planta de Envasadora de GLP sin contar con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente

33. El artículo 89º del RPAAH²⁷ establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos que hayan optado por realizar actividades de abandono de las instalaciones bajo su responsabilidad, deben cumplir con lo siguiente:

²⁷

Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos
Artículo 89.- El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

- a. Teniendo en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema se propondrá, en el Plan de Abandono las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución.
- b. La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.
- c. Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono el responsable del proyecto deberá otorgar Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza), que sustente el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono. La Garantía debe ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono propuesto, con vigencia hasta noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la culminación de las actividades consideradas en el Plan de Abandono.
- d. La garantía de Seriedad de Cumplimiento del Plan de Abandono, no podrá ser liberada hasta que el OSINERG informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del Plan de Abandono y al cumplimiento de las metas ambientales de éste.



- i) Una vez tomada la decisión de dar por terminadas sus actividades de hidrocarburos, el titular de dicha actividad deberá comunicarlo por escrito a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, DGAAE).
 - ii) Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendarios de haber comunicado su decisión, el titular de las actividades hidrocarburos deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.
 - iii) Durante la elaboración del Plan de Abandono y el trámite de aprobación del mismo, los titulares de las actividades de hidrocarburos deberán mantener la vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.
34. De acuerdo a lo indicado, los titulares de las actividades de hidrocarburos se encuentran obligados a comunicar su decisión de abandonar sus instalaciones y presentar el Plan de Abandono a la autoridad correspondiente para su aprobación.
35. Cabe recalcar que, el administrado recién podrá ejecutar las acciones de abandono una vez aprobado el referido plan.
36. En el presente caso, debemos indicar que, durante la visita de supervisión del 11 de octubre de 2008 a la Planta Envasadora de GLP operada por Hiper Gas, el OSINERGMIN constató que la empresa no se encontraba desarrollando actividades de almacenamiento, envasado y comercialización de GLP, conforme se detalla en el Informe de Supervisión con Carta Línea N° 122527- 1 (en adelante, Informe de Supervisión)²⁸:



"2.4.3 En la visita de supervisión del 11.10.2008 se verificó que en la planta envasadora de GLP ubicada en la dirección: Antigua Carretera Panamericana Sur, Km. 40, distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima, no se estaba desarrollando la actividad de almacenamiento, envasado y comercialización de balones o cilindros con GLP.

(...)"

(El énfasis ha sido agregado)

37. Asimismo, a través del citado Informe se evidencia que durante la visita de supervisión Hiper Gas había retirado sus equipos de las instalaciones sin contar con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente:

"2.4.3. (...)

1. El personal de vigilancia no permitió el acceso a las instalaciones. Sin embargo proporcionó la siguiente información:

- ***En ese local hace 6 meses existió una planta, pero los equipos ya han sido retirados.***
- *Actualmente es otra compañía: GNG ENERGIA, la que está a cargo de la construcción de una planta de gas.*

Durante la elaboración del Plan de Abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales."

²⁸

Folios del 1 al 9 del Expediente.



2. Durante la conversación con el vigilante, ingresó un automóvil cuyos ocupantes tampoco brindaron información. Pero se pudo observar que dentro del local ya no habían equipos instalados y que estaban haciendo trabajos de construcción.
(...)

2.5. Conclusiones

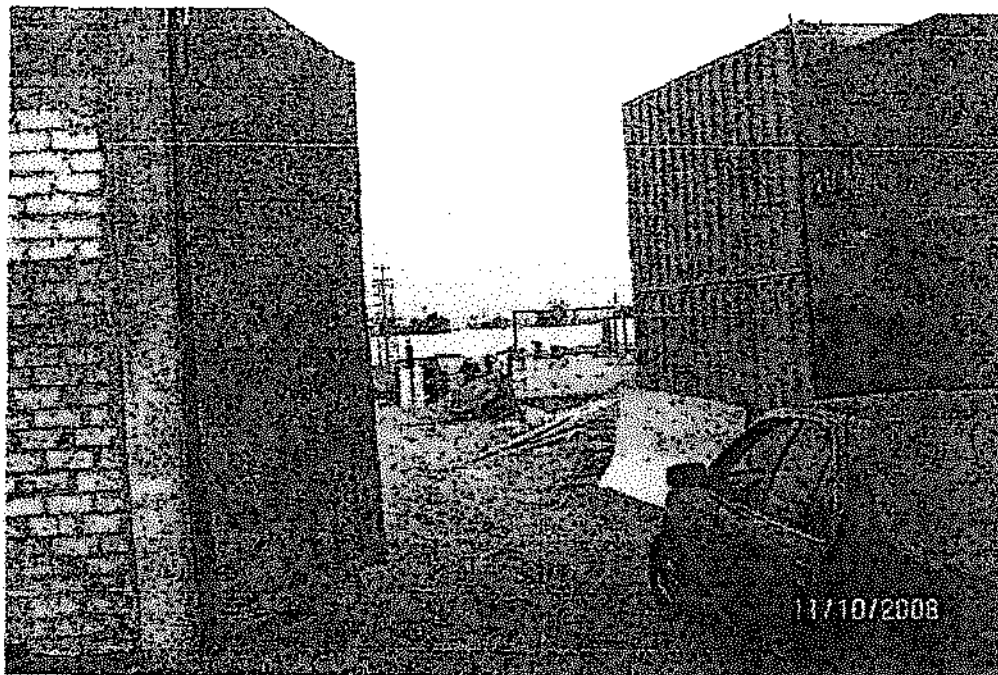
2.5.1. La empresa Hiper Gas S.A. no está desarrollando la actividad de almacenamiento, envasado y comercialización de GLP en balones o cilindros en su planta envasadora ubicada en Antigua Carretera Panamericana Sur, Km 40, distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima.

2.5.2. La empresa Hiper Gas S.A. ha efectuado el retiro de los equipos de su planta envasadora de GLP sin contar con las autorizaciones correspondientes.

(El énfasis ha sido agregado)

38. La mencionada conducta se sustenta en la fotografía de la presente resolución, en donde se aprecia que Hiper Gas ha realizado el retiro de equipos de sus instalaciones y se encuentra realizando trabajos de construcción:

Fotografía



39. En consecuencia, ha quedado acreditado que Hiper Gas ha realizado actividades de abandono en su Planta Envasadora de GLP.
40. Por otro lado, mediante Oficio N° 9447-2008-OS-GFHL/UPDL del 09 de octubre de 2008²⁹, el OSINERGMIN solicitó a la DGAAE información sobre la aprobación del Plan de Abandono de las instalaciones operadas por Hiper Gas. La DGAAE manifestó a través del Oficio N° 2978-2008-MEM/AAE que el establecimiento no contaba con el referido instrumento³⁰.

²⁹ Folio 10 del Expediente.

³⁰ Folio 11 del Expediente.



"(...) Al respecto debo informarle que de la búsqueda realizada en el Sistema de Información Ambiental Energético, se ha comprobado que el establecimiento no cuenta con un Plan de Abandono aprobado para una Planta envasadora de la Empresa Hiper Gas S.A."

(El énfasis ha sido agregado)

41. Asimismo, de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se verifica que mediante Resolución Directoral N° 129-2009-MEM/AEE del 1 de abril de 2009³¹ se aprobó el Plan de Abandono de la Planta Envasadora de GLP, ubicada en la antigua Carretera Panamericana Sur, Km. 40, Mz. F, Asociación Civil Huerta de San Genoveva, distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima.
42. Por tanto, de lo señalado se comprueba que a la fecha de la visita de supervisión (11 de octubre 2008), Hiper Gas no contaba con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente, que le autorice realizar el retiro de los equipos de su Planta Envasadora de GLP.
43. En consecuencia, se ha acreditado una infracción al artículo 89° del RPAAH, debido a que la empresa Hiper Gas ha realizado actividades de abandono en la Planta Envasadora de GLP sin contar con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente. Dicho incumplimiento resulta pasible de sanción de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

IV.4 Cálculo de sanción por el incumplimiento a la normativa ambiental

44. Dado que en el presente caso ha quedado acreditado que Hiper Gas infringió el artículo 89° del RPAAH al haber realizado actividades de abandono sin contar con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente, corresponde sancionar dicho incumplimiento con una sanción pecuniaria de hasta 10000 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme a lo dispuesto en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.
45. Es preciso mencionar que la multa es calculada al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 230° de la LPAG³².
46. La fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), y el resultado



³¹ Folios del 16 y 17 del Expediente.

³² Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:
a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
b) El perjuicio económico causado;
c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
d) Las circunstancias de la comisión de la infracción.
e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
(...)"



multiplicado por un factor F^{33} , cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, además de las circunstancias agravantes y atenuantes³⁴.

47. La fórmula es la siguiente³⁵:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Dónde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

Beneficio ilícito (B)

48. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por Hiper Gas al incumplir la obligación ambiental. En este caso, se ha verificado que el administrado no contaba con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente antes del retiro de sus equipos en las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP. Dicha conducta fue detectada mediante la supervisión del OSINERGMIN realizada el 11 de octubre de 2008.
49. Bajo un escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con un Plan de Abandono, aprobado por la autoridad competente, previo al inicio de actividades.
50. En tal sentido, se ha considerado el costo estimado de contratar a un profesional especializado en ingeniería y un asistente, quienes elaborarán el Plan de Abandono en un periodo de siete días (7) laborables, así como el costo de aproximadamente cuatro (4) horas de trabajo de un empleado de la empresa, responsable de validar el referido plan. Así también se ha considerado los costos correspondientes a la aprobación del plan por parte de la autoridad competente y la contratación de un jefe de logística y un analista que trabajarán por dos (2) horas para realizar las contrataciones y trámites necesarios.
51. En relación con el tiempo transcurrido para el cálculo de la multa, se consideró un periodo de veinte (20) meses, correspondientes al tiempo transcurrido entre la detección del incumplimiento hasta la fecha del cálculo de la multa de la primera resolución de sanción.
52. Una vez estimado el costo evitado en dólares correspondiente a la elaboración y aprobación del Plan de Abandono, este es capitalizado por el periodo de veinte (20) meses, considerando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)³⁶. Asimismo, el resultado es convertido en soles y ajustado por la tasa de inflación (IPC) hasta la fecha del cálculo de la multa.



³³ La inclusión de este factor se debe a que la multa ($M=B/p$) resulta de maximizar la función de bienestar social, lo que implica reducir la multa hasta un nivel "óptimo" que no necesariamente implica la disuasión "total" de las conductas ilícitas. Por ello la denominada "multa base" debe ser multiplicada por un factor F que considera las circunstancias agravantes y atenuantes específicas para cada infracción

³⁴ Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

³⁵ Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de las sanciones, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, conforme a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

³⁶ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.



53. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, el mismo que considera el costo de elaborar y tramitar el Plan de Abandono a la fecha del incumplimiento (octubre 2008), el costo de oportunidad del capital COK, la tasa de inflación (IPC), el tipo de cambio promedio y la UIT vigente.

Cuadro N° 1

DETALLE DEL CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
CE ₁ : Personal ^(a)	US\$ 1 064,85
CE ₂ : Aprobación del Plan de Abandono ^(b)	US\$ 300,26
CE ₃ : Logística ^{(b) (c)}	US\$ 59,36
CET: CE ₁ +CE ₂ +CE ₃ : Costo Evitado Total a la fecha del incumplimiento (octubre 2008) ^(d)	US\$ 1 424,47
COK en S/. (anual) ^(e)	15,40 %
COK _m en S/. (mensual)	1,20 %
T: meses transcurridos durante octubre 2008 – junio 2010 ^(f)	20
CE _a : Costo evitado a enero 2014 [CE*(1+COK) ^T]	US\$ 1 808,55
Tipo de cambio (junio 2010)	2,88
CE _a : Costo evitado ajustado a junio 2010 (S/.)	S/. 5 204,80
IPC (enero 2014 / junio 2010)	1,12
CE _a : Costo evitado indexado al periodo del cálculo de la multa (enero 2014)	S/. 5 811,37
Unidad Impositiva Tributaria al año 2014 - UIT ₂₀₁₄	S/. 3 800,00
Beneficio Ilícito (UIT)	1,53 UIT

- (a) De acuerdo a la revisión de las convocatorias de personal por parte de las entidades del sector público (MINEM, MINAG, SUNAT, OEFA) se identificó el salario promedio mensual de un profesional de ingeniería y un asistente. Asimismo, el costo de aproximadamente cuatro (4) horas de trabajo de un empleado de la empresa, responsable de validar el Plan de Abandono. Para la estimación de este costo, se consideró el salario promedio de un alto ejecutivo el cual se obtuvo de la consultoría Transearch. Fuente <http://gestion.pe/empresas/alto-ejecutivo-tiene-sueldo-promedio-s-230-hora-2066594>.
- (b) El costo de la aprobación del Plan de Abandono fue obtenido del Anexo 01 de la Resolución Ministerial N° 330-2011-MEM/DM.
- (c) Los salarios correspondientes a un jefe de logística y un analista fueron obtenidos del documento: *Determinación y Cálculo de los gastos generales en servicios de consultoría de ingeniería y consultoría de obras*, Colegio de Ingenieros del Perú, abril 2010. El costo se calculó teniendo en consideración dos (2) horas de trabajo del personal.
- (d) Costo Evitado Total (CET): CE₁+CE₂+CE₃. Estos costos fueron transformados a dólares de 2008. El tipo de cambio proviene de los datos estadísticos mensuales del BCRP (<http://www.bcrp.gob.pe/>).
- (e) Estudio de Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos Peruano, OSINERGMIN, 2011.
- (f) Para la estimación de este costo se consideró veinte (20) meses, los cuales corresponden al tiempo transcurrido entre la detección del incumplimiento hasta la fecha del cálculo de la multa.

Elaboración: OEFA.

54. De la evaluación realizada, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 1,53 UIT.

Probabilidad de detección (p)

55. Se considera una probabilidad de detección media (0,50)³⁷, debido a que la infracción fue detectada por el OSINERGMIN mediante una visita de supervisión



³⁷ Conforme con la Tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.



regular³⁸, la cual es programada por la autoridad en su plan de fiscalización anual con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental.

Factores agravantes y atenuantes

56. En el presente caso, de los medios probatorios que obran en el expediente, no se ha identificado la existencia de factores agravantes y atenuantes recogidos en la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 0035-2013-OEFA/PCD³⁹, por lo que en la fórmula para el cálculo de la multa se ha considerado un valor de 1 (100%). Es decir, el monto de la multa no se verá afectado por dichos factores⁴⁰.

Valor de la multa

57. Reemplazando los valores calculados, se tiene lo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(1,53) / (0,5)] * [100\%] \\ \text{Multa} &= \mathbf{3,06 \text{ UIT}} \end{aligned}$$

58. En consecuencia, la multa resultante es de **3,06 UIT**. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio ilícito (B)	1,53 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,5
Factores agravantes y atenuantes $F=(1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$	100%
Valor de la Multa en UIT (B)/p*(F)	3,06 UIT

Fuente: OEFA.



59. Por lo expuesto, corresponde imponer a Hiper Gas una multa total ascendente a 3,06 UIT debido a que la mencionada empresa realizó actividades de abandono en su Planta Envasadora de GLP sin contar con un Plan de Abandono aprobado por la autoridad competente, conducta tipificada como infracción administrativa en el artículo 89° del RPAAH y sancionada de acuerdo al numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

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;

³⁸ En este tipo de supervisión no se conoce previamente si se va a encontrar o no algún incumplimiento, por lo que constituye un elemento que podría determinar una probabilidad de detección media.

³⁹ Conforme con las tablas N° 2 y 3 del Anexo II de la Metodología, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

⁴⁰ Cabe señalar que si bien el 1 de abril de 2009 se aprobó el Plan de Abandono de la Planta Envasadora de GLP de Hiper Gas, es pertinente indicar que a dicha fecha ya se habían ejecutado las actividades de abandono, por lo que la obtención de este instrumento no puede ser considerado como un atenuante.

**SE RESUELVE:**

Artículo 1°.- Sancionar a la empresa Hiper Gas S.A. con una multa ascendente a 3,06 UIT (tres con 06/100 Unidades Impositivas Tributarias) vigentes a la fecha de pago, de conformidad con lo siguiente:

Conducta infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa	Norma que tipifica la sanción	Sanción
Hiper Gas S.A. no contaba con un plan de abandono aprobado antes del retiro de los equipos de las instalaciones operadas.	Artículo 89° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.5 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en el Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	3,06 UIT
TOTAL			3,06 UIT

Artículo 2°.- El monto de la multa señalado en el artículo precedente será rebajado en 25%, si la empresa Hiper Gas S.A. consiente la resolución y procede a cancelar la misma dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, conforme a lo establecido en el artículo 37° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 3°.- Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, importe que deberá cancelarse en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado.

Artículo 4°.- Informar que contra la presente resolución es posible la interposición de los recursos impugnativos de reconsideración o de apelación, ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados 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 el numeral 24.4 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese.

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