



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 023-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 1443368
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : REFINERÍA LA PAMPILLA S.A.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 085-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI del 30 de enero de 2015, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Refinería La Pampilla S.A.A. por infringir lo dispuesto en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 054-2007-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, en concordancia con el artículo 16° de la misma norma, al haberse acreditado que la referida empresa no dispuso sus residuos sólidos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial a través de una Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS).

Asimismo, se confirma la citada resolución directoral, en el extremo que determinó la responsabilidad de Refinería La Pampilla S.A.A. por incumplir con lo dispuesto en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, dado que dicha empresa atendió el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD fuera del plazo previsto en el artículo 132° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General."

Lima, 12 de junio de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Refinería La Pampilla S.A.A (en adelante, **Refinería La Pampilla**)¹ es titular de la Unidad de Destilación Primaria 1 (en adelante, **UDP1**), ubicada en el distrito de Ventanilla, provincia constitucional del Callao.
2. Mediante Resolución Directoral N° 009-2009-MEM/AAE² del 15 de enero de 2009, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAEE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el "Plan de Abandono Parcial para el desmontaje de dos hornos e intercambiadores en el


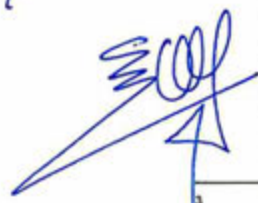
¹ Registro Único de Contribuyente N° 20259829594.

² Fojas 141 a 145.

área de UDP1 de Refinería La Pampilla³ (en adelante, **Plan de Abandono Parcial**).

3. El 12 de noviembre de 2010, Refinería La Pampilla solicitó al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) la verificación del cumplimiento de su Plan de Abandono Parcial⁴.
4. Del 7 al 10 de diciembre de 2010, el Osinergmin realizó una supervisión a las instalaciones de la UDP1 a fin de verificar los trabajos ejecutados por Refinería La Pampilla en el marco de su Plan de Abandono Parcial. Los resultados de dicha supervisión se encuentran recogidos en la Carta Línea N° 173171-1⁵.
5. El 11 de enero de 2011, mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD⁶ Osinergmin solicitó a Refinería La Pampilla la remisión de documentación que evidencie que el Plan de Abandono Parcial se encontraba en ejecución de acuerdo con lo establecido en el referido instrumento. Entre otros documentos, le solicitó lo siguiente:

- (i) *Presentar registro de calicatas y el cálculo del volumen de suelo (de los hornos) que será remediado.*
- (ii) *Cuando se tenga definido el destino final de los residuos (metálicos y no metálicos), remitir copia de la certificación de tratamiento final de dichos residuos.*

- 
-
- 
6. En respuesta a dicho oficio, el 10 de febrero de 2011⁷, Refinería La Pampilla informó al Osinergmin su decisión de no excavar la base de los hornos, indicando que *"en este caso en particular las estructuras que soportaban los hornos serán cortadas y retiradas hasta el nivel del suelo, no siendo conveniente retirar la loza de concreto y los cimientos bajo superficie, porque podría debilitarse el suelo y comprometer estructuras con equipos en operación, y si fuera el caso exponer suelos que pudieran estar contaminados"*.

³ Fojas 3 a 140. Cabe precisar que dicho plan nace a raíz del proyecto denominado "RLP 10 - Modificaciones en UDP-1/UDV-1", mediante el cual Refinería La Pampilla realizaría el reemplazo de los hornos N° 01-H-1A y N° 01-H-1B por uno nuevo, el horno N° 01-H-1N. Además de contemplar el retiro de dichos hornos, el proyecto consideró el retiro de dos intercambiadores (01E9 y 01E53) y/o cambio de sus componentes como haz de tubos, bridas, cabezales, etc. De igual forma, se consideró el retiro de tuberías y accesorios.

Por otro lado, es de precisar que conforme se aprecia del referido instrumento de gestión ambiental, su objetivo general consistió *"...en identificar y evaluar los impactos ambientales potencial de la actividad de desmontaje de los equipos a retirar como son los hornos, intercambiadores y componentes de los mismos, línea de transferencia y sus líneas conexas de aceite y gas combustible, para de esta manera proponer el Plan de Manejo Ambiental y de manejo de residuos que permita minimizar, reducir o eliminar los posibles impactos negativos en la etapa de desmontaje, almacenamiento temporal, transporte y disposición final..."* (foja 136).

⁴ Foja 153.

⁵ Fojas 166 a 179.

⁶ Foja 187.

⁷ Mediante escrito N° R&M-GIMT-011-2011. (Fojas 189 a 315)



7. Mediante Carta Línea N° 182045-1⁸ del 10 de marzo de 2011 el Osinergmin analizó lo señalado por el administrado en su carta de respuesta al Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD concluyendo que *"el Plan de Abandono contempla el retiro de toda la cimentación de los hornos, en todo caso deberán canalizar la modificación del mismo ante la DGAA-M.E.M. quien autorizó dicho plan (...). A Osinergmin le compete solo verificar el cumplimiento del Plan de Abandono Parcial del Proyecto Modificaciones en UDPI/ADVI – Refinería La Pampilla"*.
8. El 5 de mayo de 2011⁹, mediante escrito N° R&M-GIMT-034-2011, Refinería La Pampilla informó a la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) que creía conveniente *"...demoler solo la parte de la cimentación de los hornos que se eleva sobre el suelo, dejando sin demoler la parte que se encuentra bajo el mismo..."*. De acuerdo con lo indicado por el administrado, dicha decisión se sustentaba en que los retiros de los cimientos bajo el suelo podría ocasionar el debilitamiento estructural de las bases de los equipos existentes en las inmediaciones. Finalmente, también señaló que *"...las calicatas efectuadas en el estudio del suelo para la cimentación del horno 01-H101, nos indican la ausencia de contaminación que haga necesaria la renovación de dicho suelo."*
9. El 13 de diciembre de 2011, la DS emitió el Informe N° 1113-2011-OEFA/DS¹⁰ (en adelante, **Informe Técnico**), a través del cual evaluó los escritos presentados por el administrado, así como la información contenida en los mismos, evidenciando observaciones a la normativa ambiental. Por tal motivo, recomendó poner a consideración de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de incentivos (en adelante, **DFSAI**) los resultados del referido informe.
10. Sobre la base del Informe Técnico, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la DFSAI dispuso, mediante Resolución Subdirectoral N° 1443-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 29 de agosto de 2014¹¹, iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Refinería La Pampilla.
11. Luego de evaluar los descargos presentados por Refinería La Pampilla¹², la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI del 30 de

⁸ Fojas 319 a 336.

⁹ Fojas 342 a 347.

¹⁰ Fojas 349 a 355.

¹¹ Fojas 356 a 362. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Refinería La Pampilla el 5 de setiembre de 2014 (foja 363).

¹² Con fecha 26 de setiembre de 2014, Refinería La Pampilla presentó sus descargos (fojas 365 a 380) a la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1443-2014-OEFA-DFSAI/SDI. Posteriormente, con fecha 8 de enero de 2015, la referida empresa presentó un escrito en el que esgrimió argumentos adicionales a los descritos en su escrito de descargos (fojas 390 a 413).

enero de 2015¹³, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa, por la comisión de las infracciones detalladas en el Cuadro N° 1 a continuación¹⁴:

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Refinería La Pampilla en la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Refinería La Pampilla no remitió la documentación requerida por el Osinergmin mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL dentro del plazo legal establecido.	Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁵ .	Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
2	Refinería La Pampilla no acreditó la disposición final de los residuos metálicos y no	Artículo 10° en concordancia con el Artículo 16° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁶ .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-

¹³ Fojas 428 a 441.

¹⁴ El artículo segundo de la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Refinería La Pampilla por "no haber evidenciado la disposición final de los escombros producto de la demolición de la cimentación de hornos a un relleno de seguridad por una EPS-RS".

De igual manera, con relación a la imposición de medidas correctivas, la DFSAI señaló que virtud de lo previsto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las normas reglamentarias de la Ley N° 30230, no resultaba pertinente ordenar medidas correctivas a Refinería La Pampilla, toda vez que "(...) ha quedado acreditado que a la fecha Refinería La Pampilla culminó la ejecución de su Plan de Abandono Parcial..." (considerando 82 de la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI).

¹⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, aprobado mediante y sus modificatorias.

Rubro	Tipificación de la infracción al artículo 1 de la Ley N° 27699- Ley complementaria de Fortalecimiento institucional del OSINERGMIN	Rango de multas según el área de supervisión y Fiscalización en Hidrocarburos
4	No proporcionar a OSINERGMIN o a los organismos normativos o hacerlo en forma deficiente, inexacta, incompleta o fuera de plazo, los datos e información que establecen las normas vigentes, incluyendo las directivas, instrucciones y disposiciones del OSINERG.	De 1 a 50 UIT

¹⁶ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM. Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de julio de 2004.

Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS
 Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

Artículo 16°.- Segregación
 La segregación de residuos sólo está permitida en la fuente de generación o en la instalación de tratamiento operada por una EPS-RS o una municipalidad, en tanto ésta sea una operación autorizada, o respecto de una EC-RS cuando se encuentre prevista la operación básica de acondicionamiento de los residuos previa a su comercialización.



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	metálicos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial.		OS/CD ¹⁷ .

Fuente: Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA


12. La Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes argumentos:

Sobre la falta de remisión de la documentación requerida por el Osinergmin mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD dentro del plazo legal establecido

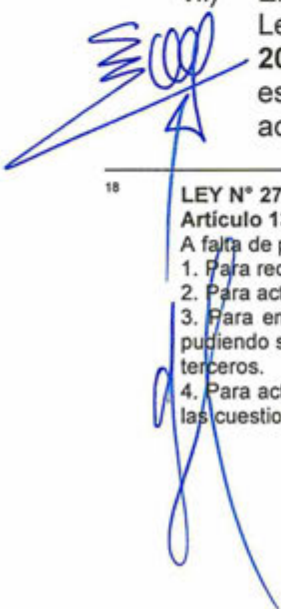
- i) Conforme al Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, contenido en al Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**), las empresas supervisadas se encuentran obligadas a cumplir con remitir información a la autoridad competente de forma exacta, completa y dentro del plazo legal establecido para ello.
- ii) A través del Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD, la Gerencia de Hidrocarburos Líquidos (en adelante, **GHL**) del Osinergmin solicitó a la administrada *“la presentación del registro de calicatas y el cálculo de volumen de suelos (de los hornos) que sería remediado”* con la finalidad de verificar que el Plan de Abandono Parcial se estaba ejecutando conforme a los compromisos asumidos en el referido instrumento de gestión ambiental.

¹⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro 3	Accidentes y/ protección del medio ambiente			
	3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.8.1	Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Arts. 10°, 16°, 17°, 18°, 24°, 25°, 26°, 30°, 32°, 37° 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°, 50°, 51°, 52°, 53°, 54° 60°, 61° 77°, 78°, 82°, 85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 043-2007-EM. Art. 119° de la Ley N° 28611 Arts. 48° y 73° literal d) del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Hasta 3000 UIT	CI*, STA**, SDA***
* Cierre de Instalaciones ** Suspensión Temporal de Actividades *** Suspensión Definitiva de Actividades				

- 
- iii) En respuesta al Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD, el 10 de febrero de 2011 Refinería La Pampilla presentó el escrito N° R&M-GIMT-011-2011 a la GHJ del Osinergmin, siendo que dicho organismo evaluó el contenido del mismo, y concluyó - en el Informe con Carta Línea N° 182045-1-, que la administrada no había cumplido con remitir la información solicitada.
- iv) Asimismo, la DS al evaluar el Informe con Carta Línea N° 182045-1 y el escrito presentado por el administrado el 5 de mayo de 2011, consideró "...dar por no subsanada la presente observación...".
- v) Si bien mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD del 4 de enero de 2011, el Osinergmin comunicó a Refinería La Pampilla que no detectó incumplimientos a la normativa ambiental derivados de la visita de supervisión realizada a sus instalaciones del 7 al 10 de diciembre de 2010, también es cierto que a través del referido oficio dicho organismo le requirió información con la finalidad de verificar que el Plan de Abandono Parcial estaba siendo ejecutado conforme a los compromisos asumidos por dicha empresa. En atención a ello, Refinería La Pampilla se encontraba obligada a remitir la información solicitada por el Osinergmin.
- vi) Asimismo, si bien en el referido oficio no se estableció un plazo para la presentación de la información, conforme al numeral 4 del artículo 132° de la Ley N° 27444¹⁸, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), la administrada contaba con un plazo de diez (10) días hábiles para su presentación. En ese sentido, Refinería La Pampilla tenía hasta el 25 de enero de 2011 para presentar la información requerida. No obstante, de la revisión de los documentos que obra en el expediente, el administrado no presentó la información requerida.

Sobre la falta de acreditación de la disposición final de los residuos metálicos y no metálicos provenientes de la ejecución del Plan de Abandono Parcial

- 
- vii) El artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), en concordancia con el artículo 16° de la misma norma, establece que todo generador de residuos sólidos se encuentra obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente

¹⁸

LEY N° 27444.

Artículo 132°.- Plazos máximos para realizar actos procedimentales

A falta de plazo establecido por ley expresa, las actuaciones deben producirse dentro de los siguientes:

1. Para recepción y derivación de un escrito a la unidad competente: dentro del mismo día de su presentación.
2. Para actos de mero trámite y decidir peticiones de ese carácter: en tres días.
3. Para emisión de dictámenes, peritajes, informes y similares: dentro de siete días después de solicitados; pudiendo ser prorrogado a tres días más si la diligencia requiere el traslado fuera de su sede o la asistencia de terceros.
4. Para actos de cargo del administrado requeridos por la autoridad, como entrega de información, respuesta a las cuestiones sobre las cuales deban pronunciarse: dentro de los diez días de solicitados.



adecuada los residuos, previa entrega a la Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (en adelante, **EPS-RS**) para continuar con su manejo hasta su destino final.

- viii) De conformidad con el Manual de Difusión Técnica N° 1 de Gestión de los Residuos Peligrosos en el Perú, la disposición final de residuos sólidos es el proceso u operación utilizado para disponer en un lugar los residuos sólidos como última etapa de su manejo en forma permanente, sanitaria y ambientalmente segura a través de una EPS-RS. En ese sentido, Refinería La Pampilla se encontraba obligada a realizar una adecuada segregación de los residuos generados en sus instalaciones y la disposición final de los mismos a través de la EPS-RS.
- ix) De conformidad con lo establecido en la Tabla N° 3 del Plan de Abandono Parcial, la ejecución del mismo generaría residuos metálicos y no metálicos, los cuales se clasificarían en residuos peligrosos y no peligrosos.
- x) En atención a lo dispuesto en el referido instrumento de gestión ambiental, el Osinergmin a través del Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD ¹⁹ del 4 de enero de 2011 solicitó al administrado la certificación de tratamiento final de los residuos metálicos y no metálicos²⁰. Sin embargo, dicha empresa solo remitió la "Constancia de Utilización de Relleno Sanitario" emitido por Petramás S.A.C. la cual acredita la entrega por encargo de Refinería La Pampilla de residuos no peligrosos, no contaminantes y no tóxicos para su disposición final en el relleno sanitario "Modelo del Callao", mas no hace referencia alguna a la disposición de los residuos metálicos y no metálicos peligrosos que se generaron en la ejecución del referido plan.
- xi) De la revisión del Cuadro N° 4 "Clasificación de Residuos" del Plan de Abandono Parcial, se advierte que el proceso de limpieza de materiales metálicos, tales como tubos de serpentín, tubos de intercambiadores, etc generarían residuos peligrosos como cenizas contaminadas con metales pesados y borra, debido a que contienen residuos de hidrocarburos en su parte interior y exterior. Por lo expuesto, no pueden ser calificados como residuos no peligrosos conforme aduce la administrada²¹.

¹⁹ Foja 187.

²⁰ Sobre el particular, cabe señalar que el requerimiento fue el siguiente:

"10. Cuando se tenga definido el destino final de los residuos (metálicos y no metálicos), remitir copia de la certificación de tratamiento final de dichos residuos."

²¹ Sobre este punto cabe indicar que el administrado sostiene que los residuos metálicos fueron lavados y que por ello ya no se encontraban impregnados de hidrocarburos, vendiéndose como chatarra y disponiéndose en aceras, por lo que calificarían como residuos no peligrosos, no siendo necesaria su disposición final a través de una EPS-RS.

- xii) Los documentos técnicos presentados por la administrada en su escrito de descargos²² describen procedimientos que únicamente se circunscriben a la paralización de operaciones con fines de mantenimiento de la UDP1. Por tal razón, no pueden ser utilizados para otras actividades de Refinería La Pampilla ni en la ejecución del Plan de Abandono Parcial objeto del presente procedimiento. Asimismo, el "Instructivo del desmontaje de los hornos 01H1A y 01H1B" (chimenea, cono, serpentín y radiante) solo contempla especificaciones técnicas para el desmontaje y retiro de dichos equipos.
- xiii) En ese sentido, dichos documentos no acreditan que los residuos generados en las actividades de abandono de los dos (2) hornos, hayan sido sometidos a procesos de limpieza que los hayan liberado de trazas de hidrocarburos.
- xiv) Con relación a los residuos no metálicos como el cemento refractario, el Cuadro N° 4 "Clasificación de Residuos" del Plan de Abandono Parcial²³ consigna que dicho residuo no metálico califica como residuo peligroso por su alto contenido de aluminio. En tal sentido, aun en el supuesto que los residuos metálicos y no metálicos (cemento refractario) hayan sido sometidos a procesos de limpieza – de acuerdo a lo alegado por Refinería La Pampilla –, la administrada no ha demostrado que hayan quedado libres de trazas de hidrocarburos a efectos de que puedan ser considerados como residuos no peligrosos.
- xv) Por lo expuesto, ha quedado acreditado que Refinería La Pampilla incumplió lo establecido en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el artículo 16° de la referida norma, toda vez que no acreditó la disposición final de los residuos metálicos y no metálicos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial.

13. Con fecha 5 de febrero de 2015, Refinería La Pampilla presentó un escrito con Registro N° 08694²⁴ mediante el cual remitió información complementaria con el fin de demostrar que sí cumplió con ejecutar adecuadamente las actividades comprendidas en su Plan de Abandono Parcial.
14. El 26 de febrero de 2015, Refinería La Pampilla interpuso recurso de apelación²⁵ contra la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI. Dicho recurso se sustentó en los siguientes argumentos:

²² Los documentos fueron presentados por la administrada al Osinergmin mediante carta N° R&M-GIMT-011-2011 el 10 de febrero de 2011. Dicho documentos se denominan "Instrucción de Parada Normal de las Unidades de Destilación Primaria y Vacío" (Código DEST-01-IO-002) y el "Instrucciones de Drenado y Vaporizado de Tuberías y Equipos" (Código DEST-01-IO-028).

²³ Foja 104.

²⁴ Fojas 444 a 509.

²⁵ Fojas 510 a 530.




Sobre la falta de remisión de la documentación requerida por el Osinergmin mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD dentro del plazo legal establecido

- a) El Osinergmin, en todo momento, estuvo debidamente informado respecto al hecho que no había registro de calicatas ni información sobre el suelo remediado proveniente de la cimentación, toda vez que Refinería La Pampilla no realizó la demolición de cimientos (base de las calicatas) bajo superficie. En ese sentido, la información requerida solo resultaría exigible en caso se haya producido la demolición de cimientos, pero como ello no ocurrió entonces no generó la información solicitada.
- b) Con el fin de dar cumplimiento al requerimiento efectuado por el Osinergmin, el 10 de febrero de 2011 presentó un escrito ante dicho organismo en el que le informó que había decidido no retirar la losa de concreto y no destruir los cimientos (de los hornos) bajo superficie porque podía resultar perjudicial para el medio ambiente en la medida que dicha destrucción implicaba la remoción de suelos. Ello evidencia que su empresa tuvo la mejor disposición para proporcionar toda la información relacionada con el requerimiento realizado por el Osinergmin.
- c) No obstante, la DFSAI realizó una interpretación errada de la normativa ambiental pues *"consideró que el solo hecho de solicitar información vinculada a una materia específica implica, necesariamente, que esta información se haya generado en el caso concreto"*.
- d) La DFSAI, al evaluar otra conducta presuntamente infractora que finalmente archivó²⁶ concluyó que había quedado acreditado que Refinería La Pampilla no realizó la demolición de la cimentación que generaría escombros contaminados con hidrocarburos. Como se aprecia, la DFSAI validó su argumento referido a la no demolición de la cimentación de los hornos, pues a razón de ello archivó el procedimiento administrativo en dicho extremo.




26

Sobre el particular, la conducta archivada por la DFSAI fue la siguiente: *"No haber evidenciado la disposición final de los escombros producto de la demolición de la cimentación de hornos a un relleno de seguridad por una EPS-RS."* A fin de sustentar dicha decisión, la DFSAI indicó lo siguiente en la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI:



73. Refinería La Pampilla adjuntó registros fotográficos en los cuales se aprecia la ejecución de la demolición de los pilares de los hornos 01-H01A y 01-H01B (parte no enterrada) y el área resultante luego de concluidos los trabajos de demolición, lo cual acredita que no se realizó la demolición de la cimentación donde descansaban los referidos hornos.



74. Por tanto, dado que ha quedado acreditado que Refinería La Pampilla no realizó la demolición de la cimentación de los hornos que generarían escombros contaminados con hidrocarburos y, atendiendo a que la imputación materia de análisis esta referida a que el administrado no había dispuesto los escombros generados de la referida demolición a través de una EPS-RS, corresponde disponer el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en el presente extremo."

- e) No se le puede atribuir responsabilidad administrativa, toda vez que la falta de entrega de la información solicitada se debe a condiciones ajenas a su empresa, o lo que es lo mismo a circunstancias que no le son atribuibles y que, por consiguiente, suponen la ruptura del nexo causal. Por lo antes expuesto, la atribución de responsabilidad administrativa por no haber entregado la información relacionada con el registro de calicatas y suelos removidos ante el Osinergmin vulnera el principio de causalidad recogido en la Ley N° 27444.

Sobre la falta de acreditación de la disposición final de los residuos metálicos y no metálicos provenientes de la ejecución del Plan de Abandono Parcial

- f) En la sección 7 del Plan de Abandono Parcial denominada "Descripción de los trabajos a realizar", se contempla la descripción del proceso de "puesta fuera de servicio y de desmantelamiento", precisándose qué implica que los equipos sean lavados y vaporizados para eliminar todo excedente de hidrocarburos.
- g) Dicha información fue presentada a través de un escrito de información complementaria con fecha 5 de febrero de 2015, en la que se detalló que dicho procedimiento era propio de todos los trabajos que impliquen la "puesta fuera de servicio" de unidades o equipos. En ese sentido, el mencionado procedimiento no solo era aplicable al mantenimiento de la UDP1 como erróneamente lo considera la DFSAI en el considerando N° 53 de su resolución.
- h) Teniendo en cuenta ello, a efectos de eliminar todos los restos de hidrocarburos y así proceder a su desmantelamiento y oxicorte, los residuos metálicos fueron debidamente lavados y vaporizados siguiendo el referido procedimiento. De esta forma los residuos pasaron a ser considerados como *residuos no peligrosos*.
- i) El material refractario usado, Kaolite 2300, no es considerado un residuo peligroso de acuerdo a la Hoja de Seguridad (MSDS) proporcionada por el fabricante, y como tal puede ser dispuesto como material inerte en un relleno sanitario o escombrera.
- j) Refinería La Pampilla efectuó los procedimientos de limpieza (lavado y vaporización) sobre los residuos metálicos, por tanto no era necesario su tratamiento ni disposición final como residuo peligroso.
- k) Por tales razones, al no haber generado residuos metálicos peligrosos (pues empleó mecanismos de lavado especiales) no era su obligación tratarlos como tales ni disponerlos de manera especial.



15. El 11 de junio de 2015, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente²⁷.

II. COMPETENCIA

16. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁸, se crea el OEFA.
17. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
18. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación,




²⁷ Foja 548.

²⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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.



²⁹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.



Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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.

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³⁰.

19. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³² al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³³ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
20. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁴, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

³⁰ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

³¹ DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

³² LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

³³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

³⁴ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

³⁵ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:



órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

21. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁶.
22. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³⁷, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
23. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
24. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁸.

-
- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
 - b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
 - c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁷ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005. Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

25. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴¹.
26. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
27. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴².
28. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

29. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si Refinería La Pampilla presentó la información requerida mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD dentro del plazo legal establecido.
 - (ii) Si Refinería La Pampilla debió disponer sus residuos sólidos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial a través de una EPS-RS.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si Refinería La Pampilla presentó la información requerida mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD dentro del plazo legal establecido

30. En el presente procedimiento, la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI, halló responsable a Refinería La Pampilla por no haber remitido dentro del plazo legal establecido el *"registro de calicatas y el cálculo de volumen de suelo de los hornos que será remediado"*, conforme a lo requerido por el Osinergmin mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD.
31. Por su parte, Refinería La Pampilla señaló que no remitió la información solicitada por el Osinergmin, debido a que no realizó la demolición de la cimentación de los hornos que serían desmantelados (horno N° 11-H1A y horno N° 11-H1B). En ese sentido, consideró que solo resultaba exigible dicho requerimiento en el supuesto que se haya realizado la demolición de los cimientos. Finalmente, indicó que dicho organismo se encontraba informado respecto a la inexistencia del registro de calicatas y a la información sobre la remediación del suelo.
32. De acuerdo al Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el administrado debe proporcionar información solicitada por la autoridad correspondiente dentro del plazo previsto.
33. Sobre el particular, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Plan de Abandono Parcial⁴³, el 11 de enero de 2011, mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL-UPPD, Osinergmin requirió a Refinería La Pampilla *"Presentar registro de calicatas y el cálculo de volumen de suelo (de los hornos) que será remediado"*⁴⁴.
34. Conforme se advierte, si bien el Osinergmin a través del Oficio N° 167-2011/OS-GFHL no estableció un plazo expreso para la presentación de la información requerida al administrado, debe considerarse que de acuerdo con el artículo

⁴³ Véase numerales 7.3 (foja 127), Tabla N° 11 Mitigación de los impactos producidos por la actividad de desmontaje de equipos (foja 110).

⁴⁴ Foja 187.

132° de la Ley N° 27444, a falta del plazo establecido por ley expresa, las actuaciones a cargo del administrado requeridos por la autoridad, como es la entrega de información, deben producirse dentro de los diez (10) días de efectuada la solicitud⁴⁵. En ese sentido, conforme ha sido sostenido por la Autoridad Decisora, el administrado contaba hasta el 25 de enero de 2011 para presentar la información requerida.

35. No obstante, recién con fecha 10 de febrero de 2011, Refinería La Pampilla, respondió al requerimiento efectuado por el Osinergmin mediante el Oficio N° 167-2011/OS-GFHL⁴⁶, es decir, fuera del plazo previsto por el artículo 132° de la Ley N° 27444.
36. En tal sentido, no debe perderse de vista que si Refinería La Pampilla consideraba que no resultaba factible la presentación de la documentación requerida, dicha alegación debió ser puesta en conocimiento de la autoridad en la forma y plazo previsto en la normativa.
37. Por dicho motivo, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI en el extremo referido al incumplimiento del Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD; por tanto, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos alegados por el administrado en su recurso de apelación.

V.2 Si Refinería La Pampilla debió disponer sus residuos sólidos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial a través de una EPS-RS

38. A fin de evaluar la presente cuestión controvertida, resulta relevante verificar qué tipos de residuos serían generados como producto de la ejecución del Plan de

⁴⁵ Al respecto, cabe señalar que de acuerdo con el artículo 109° de la Constitución Política del Perú, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial. En tal sentido, de dicha disposición constitucional se desprende que las normas se presumen conocidas por todos a partir de su publicación.

⁴⁶ Cabe precisar que el administrado respondió al mencionado oficio en los siguientes términos:

Requerimiento de información N° 4

Presentar registro de calicatas y el cálculo del volumen de suelo (de los hornos) que será remediado.

RESPUESTA

Nuestra organización decidió no excavar en base a los criterios de la "Guía Ambiental para la restauración de suelos contaminados en Instalaciones de Refinación y Producción Petrolera", editado por el MEM, así como los incluidos en el Estudio Ambiental de Refinería La Pampilla, aprobado por la Autoridad del Sector, en donde se precisa que los suelos en profundidad que no entren en contacto con las personas salvo que se excaven, no constituyen un riesgo para la salud humana y el entorno y no debieran necesariamente ser intervenidos.

En este caso en particular las estructuras que soportaban los hornos serán cortadas y retiradas hasta el nivel del suelo, no siendo conveniente retirar la loza de concreto y los cimientos bajo superficie, porque podría debilitarse el suelo y comprometer estructuras con equipos en operación, y si fuera el caso exponer suelos que pudieran estar contaminados.

Se adjunta copia de pág. XXI y pág. 21 del Estudio Ambiental aprobado... (fojas 313 y 314).



Abandono Parcial. Sobre el particular, el referido instrumento de gestión ambiental estableció lo siguiente⁴⁷:

Tabla N° 3 : Residuos generados

<i>Ítem</i>	<i>Residuos sólidos</i>	<i>Unidad</i>	<i>Cantidad</i>
1.0	Residuos metálicos de homo 01-H 1A	Ton	53.0
2.0	Residuos metálicos de homo 01-H 1B	Ton	71.0
3.0	Residuos metálicos de tuberías y accesorios	Ton	5.0
4.0	Residuos de material eléctrico	Ton	0.5
5.0	Residuos metálicos de intercambiadores	Ton	14.8
6.0	Residuo de planchas de aluminio de tuberías e intercambiadores	Ton	0.5
7.0	Residuo de material aislante de tuberías.	Ton	0.5
8.0	Residuos de material aislante de Hornos 01-H 1A/B cemento refractario Kaolite 2300	Ton	193.0
9.0	Residuos de concreto de demolición de cimentación de hornos 01-H 1A/B	M3	13.4
10.0	Residuos de limpieza de intercambiadores.	Ton	0.3
11.0	Lana de mineral	Ton	0.2
12.0	Asbesto	Ton	0.001

39. Asimismo, en el Cuadro N° 4 del Plan de Abandono Parcial se consignaron las actividades realizadas en virtud a la ejecución del referido plan y los residuos sólidos (peligrosos y no peligrosos) que generarían las referidas actividades⁴⁸:

Cadro N° 4 Clasificación de Residuos		
Proceso	Residuo No Peligroso	Residuo Peligroso
Oficinas de administración del contratista en el lugar de la obra.	Papeles, cartones, botellas de plástico, bolsas plásticas, latas de gaseosa y comida, botellas de vidrio, etc	Pilas, fluorescentes, cartuchos de impresoras.
Limpieza de tubos de serpentín en la parte exterior.		Cenizas contaminantes con metales pesados.
Limpieza de tubos de		Borra, arena, gomas, consumibles:

⁴⁷ Foja 129.

⁴⁸ Foja104.

<i>intercambiadores.</i>		<i>trapos, vestimenta contaminada con hidrocarburo.</i>
<i>Retiro de material refractario de hornos.</i>		<i>Cemento refractario de alto contenido de aluminio.</i>
<i>Retiro de chimenea, tubos, caja convectiva, cilindro de la zona radiante de hornos. Tubos de intercambiadores, tuberías y accesorios de proceso.</i>		<i>Todas las partes metálicas indicadas son residuos peligrosos porque contienen residuos de hidrocarburos en su interior o exterior.</i>
<i>Demolición de obras civiles: cimentación de hornos y lozas.</i>		<i>Escombros contaminados</i>
<i>Retiro de material aislante de tuberías.</i>		<i>Solo en el caso de que las cañuelas de silicato de calcio, asbesto y planchas de aluminio se encuentren contaminados con hidrocarburos.</i>
<i>Retiro de material aislante de intercambiadores.</i>		<i>Solo en el caso de que la lana mineral se encuentre contaminada con hidrocarburos.</i>

40. De acuerdo a la Tabla N° 3 y al Cuadro N° 4 del Plan de Abandono Parcial, las actividades que se realizarían a consecuencia de la ejecución de dicho plan, generarían residuos metálicos y no metálicos los que, a su vez, calificarían como residuos peligrosos y no peligrosos.

41. Refinería La Pampilla sostiene que no era necesario efectuar la disposición final de los residuos sólidos metálicos considerados peligrosos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial a través de una EPS-RS, toda vez que los mismos fueron sometidos a procedimientos de limpieza (lavado y vaporización) que hicieron que dichos residuos no contengan restos de hidrocarburos y que, por consiguiente, pasen a ser considerados como "residuos no peligrosos". Asimismo, señaló que respecto al residuo no metálico –*cemento refractario usado (KAolite 2300)*– no es considerado residuo sólido peligroso de acuerdo a la hoja de seguridad proporcionada por el fabricante, por tanto, podría ser dispuesto como material inerte en un relleno sanitario o escombrera.

Respecto a los residuos sólidos metálicos provenientes de la ejecución del Plan de Abandono Parcial

42. De la revisión del expediente se advierte que Refinería La Pampilla no cuestiona el hecho de haber generado residuos sólidos metálicos considerados peligrosos a consecuencia de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial, por el contrario, confirma dicho hecho⁴⁹; no obstante, sostiene que estos siguieron el

⁴⁹ En efecto, de acuerdo al numeral 28 de su recurso de apelación, Refinería La Pampilla afirmó lo siguiente:

"Entonces, resulta evidente que RELAPASAA efectuó los procedimientos de limpieza (lavado y vaporización) sobre los residuos metálicos, no resultando necesario su tratamiento ni disposición final como residuos peligrosos (...)"



procedimiento de limpieza contemplado en su Plan de Abandono Parcial a efectos de eliminar los restos de hidrocarburos para ser considerados, residuos *no peligrosos*.

43. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 27314, Ley de Residuos Sólidos, Ley N° 27314 (en adelante, **Ley N° 27314**) los residuos sólidos peligrosos son aquellos que por sus características de autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad representan un riesgo significativo para la salud o el medio ambiente⁵⁰.
44. No obstante, conforme lo señala el artículo 24° de la Ley N° 27314⁵¹, es posible que mediante un tratamiento adecuado se eliminen dichas características de peligrosidad de tal manera que su naturaleza cambie de peligroso a no peligroso.
45. En ese sentido, corresponde a esta Sala determinar si en el presente procedimiento Refinería La Pampilla ha acreditado haber eliminado las características de peligrosidad de los residuos generados a consecuencia de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial.
46. Sobre el particular, Refinería La Pampilla señaló que a efectos de eliminar de hidrocarburos los residuos sólidos generados por la ejecución de su Plan de Abandono Parcial se siguió el procedimiento de limpieza contemplado en la Sección 7 de dicho instrumento de gestión ambiental. En ese sentido, sostiene que dicho procedimiento es aplicable para todos los trabajos que impliquen la "puesta fuera de servicio" de unidades o equipos, como era el caso de los residuos sólidos peligrosos, no siendo exclusivo para el mantenimiento de la UDP1.



50**DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.****Artículo 22°.- Ámbito de responsabilidad municipal**

Los residuos sólidos de ámbito municipal son de responsabilidad del municipio desde el momento en que el generador los entrega a los operarios de la entidad responsable de la prestación del servicio de residuos sólidos, o cuando los dispone en el lugar establecido por dicha entidad para su recolección; debiendo en ambos casos cumplirse estrictamente las normas municipales que regulen dicho recojo. Del mismo modo, la EC-RS asume la responsabilidad del manejo de los residuos desde el momento en que el generador le hace entrega de los mismos.

Las municipalidades provinciales regularán aspectos relativos al manejo de los residuos sólidos peligrosos de origen doméstico y comercial; incluyendo la obligación de los generadores de segregar adecuadamente los mismos, de conformidad con lo que establece el presente reglamento. Así mismo implementarán campañas de recojo de estos residuos de manera sanitaria y ambientalmente segura.

51

LEY N° 27314.**Artículo 24°.- Envases de sustancias o productos peligrosos**

Los envases que han sido utilizados para el almacenamiento o comercialización de sustancias o productos peligrosos y los productos usados o vencidos que puedan causar daños a la salud o al ambiente son considerados residuos peligrosos y deben ser manejados como tales, salvo que sean sometidos a un tratamiento que elimine sus características de peligrosidad, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 22 de la presente Ley y sus normas reglamentarias. Los fabricantes, o en su defecto, los importadores o distribuidores de los mismos son responsables de su recuperación cuando sea técnica y económicamente factible o de su manejo directo o indirecto, con observación de las exigencias sanitarias y ambientales establecidas en esta Ley y las normas reglamentarias vigentes o que se expidan para este efecto.

47. Al respecto, la parte pertinente de la Sección 7 del Plan de Abandono Parcial que, según el administrado, constituiría el procedimiento de limpieza aplicable a los residuos sólidos impregnados con hidrocarburos, sería la siguiente⁵²:

7. DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS A EJECUTAR

Los trabajos de desmontaje de los hornos y modernización de los intercambiadores de la UDP1 y UDV1, se ejecutarán en una parada de planta de ambas unidades, para lo cual se dispondrá la contratación de una empresa especializada en desmontaje de equipos.

El desmontaje de los hornos se planea hacerlos en partes con el siguiente procedimiento:


7.1 Limpieza de tubos de Hornos y líneas asociadas.

a. Para la operación de puesta fuera de servicio de los hornos, se baja a carga mínima las unidades UDP1 y UDV1, luego se apaga los hornos y continúa circulando crudo para posteriormente desplazarlo con agua hacia tanque de separador Slop y Separador API*. Finalmente, previa instalación de platos ciegos y drenajes hacia arquetas las cuales están interconectadas al separador API*, se aplica vapor de media presión (17 kg/cm²) a todos los circuitos incluyendo hornos y líneas asociadas.

b. Bloqueo y enclavamiento eléctrico y de sistemas de control.

(*) Separador API: este equipo se encuentra en el área de efluentes con el cual se inicia el tratamiento/recuperación de hidrocarburos⁵³. (Resaltado y subrayado agregado)

7.4 Limpieza de intercambiadores

- 
- a. Efectuar el desplazamiento con vapor hacia los separadores API, de los productos remanentes de los intercambiadores tanto por el lado de los tubos como por el lado del casco. Continuar con el vaporizado por 48 hrs.
 - b. Efectuar el viento y aislar con platos ciegos, las tuberías que conectan a los intercambiadores y drenajes.
 - c. Desempemado y retiro de cabezales.
 - d. Posicionamiento de Grúa de 30 Tn y extractor para el retiro de haz de tubos hacia camión plataforma.
 - e. Traslado de haz de tubos a patio de lavado ubicado en la zona Sur de RELAPASSA.
 - f. Retiro y disposición de aislamiento térmico de los intercambiadores 01E80, 01E9 y 01E53. Se dispondrán en cilindros y se trasladarán al punto de almacenamiento temporal.
 - g. Desempemado de anclajes de casco de intercambiadores 01E80, 01E9 y 01E53 y su traslado, mediante uso de grúa y camión plataforma, a patio de lavado.
 - h. Lavado de los tubos y casco con bomba de alta presión y sondas flexibles. Todos los depósitos removidos son drenados hacia una poza impermeabilizada y de la cual se bombea hacia la poza API.
 - i. Una vez que los tubos estén limpios, el haz de tubos se trasladará a a la zona de chatarra ubicado en la zona norte de RELAPASAA, para su almacenamiento temporal. Luego se venderá como chatarra de acuerdo a contrato vigente⁵⁴.

⁵² En su escrito de descargos, Refinería La Pampilla precisó que los residuos sólidos metálicos fueron lavados según lo señalado en las secciones 7.1 y 7.4 de su Plan de Abandono Parcial.

⁵³ Foja 128.

⁵⁴ Foja 125.



48. Como se desprende, las secciones 7.1 y 7.4 del Plan de Abandono Parcial contempla las actividades que Refinería La Pampilla debió realizar para la limpieza de tubos de los hornos y líneas asociadas, así como para la limpieza de los intercambiadores. Es decir, recoge el procedimiento de limpieza para los equipos que serían desmantelados, pero no para los residuos sólidos generados a consecuencia de dichas actividades.
49. En efecto, conforme se describe en el Cuadro N° 4 del Plan de Abandono Parcial⁵⁵, recién con la limpieza de dichos materiales (tubos de los hornos, líneas asociadas e intercambiadores) se generarían residuos sólidos peligrosos como cenizas contaminantes con metales pesados, borra, arena, gomas, trapos y vestimenta contaminadas con hidrocarburos⁵⁶.
50. En ese sentido, el procedimiento de limpieza recogido en la sección 7 del Plan de Abandono Parcial, no resulta aplicable a los residuos sólidos generados a consecuencia de la ejecución del Plan de Abandono Parcial.
51. Aunado a ello, cabe precisar que Refinería La Pampilla no ha presentado medio probatorio alguno que evidencie la aplicación de otros mecanismos contemplados en sus instrumentos de gestión ambiental para el tratamiento de residuos sólidos que reste la peligrosidad de los mismos.
52. Por otro lado, Refinería La Pampilla señaló que el procedimiento de limpieza de los residuos sólidos considerados peligrosos estaba contemplado en sus manuales de operación, cuya aplicación, según precisó, no era exclusivo para el mantenimiento de la UDP1.
53. Al respecto, de la revisión de los actuados en el expediente, se aprecia que el 8 de enero de 2015, Refinería La Pampilla remitió a la DFSAI dos (2) manuales de operación denominados "Instrucción de Parada Normal" de las Unidades de Destilación Primaria y Vacío (código DEST-01-IO-002), e "Instrucciones de Drenado y Vaporizado de Tuberías y Equipos" (código DEST-01-IO-028)⁵⁷.
54. Respecto a los manuales de operación presentados por el administrado estos solo describen actividades en situaciones de paralización de operaciones con fines de mantenimiento de equipos en funcionamiento de la UDP1, mas no recogen las actividades desarrolladas para la limpieza de los residuos sólidos impregnados con hidrocarburos, por tal motivo dicho medio probatorio no es suficiente para desvirtuar la conducta imputada.


⁵⁵ Véase considerando N° 39 de la presente resolución.

⁵⁶ Página 37 del Plan de Abandono Parcial (foja 104).

⁵⁷ Fojas 398 a 409.

55. Por dichas consideraciones, Refinería La Pampilla no ha acreditado haber eliminado las características de peligrosidad de los residuos generados a consecuencia de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial.

Respecto a los residuos sólidos no metálicos provenientes de la ejecución del Plan de Abandono Parcial

56. Refinería La Pampilla, señaló que el material refractario usado (KAolite 2300) no era considerado residuo sólido peligroso de acuerdo con la hoja de seguridad proporcionada por el fabricante; en ese sentido, consideró que por dicho motivo podría ser dispuesto como material inerte en un relleno sanitario.
57. Contrariamente a dicho argumento, el propio administrado a través de su Plan de Abandono Parcial consideró que al realizar el retiro de material refractario de los hornos, generaría "cemento refractario", el cual indicó calificaría como un residuo sólido peligroso por su alto contenido de aluminio.
58. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que de la revisión de la Hoja de Datos de Seguridad del Material del producto Kaolite (MSDS)⁵⁸, el cemento refractario⁵⁹ es un material inerte que "... permanece estable a lo largo del tiempo"⁶⁰ y "por lo general, la eliminación de estos materiales pueden realizarse en un vertedero autorizado para tal fin"⁶¹. Sin embargo, el material refractario usado como material aislante y para conservar el calor de los hornos, según lo mencionado por el administrado, tendría contacto directo con los gases de combustión⁶², por lo que sí tendría trazas de hidrocarburos provenientes del proceso de combustión, lo cual hace que sea considerado como residuo peligroso, conforme fue previsto por el propio administrado en su Plan de Abandono Parcial.

Sobre la obligación de Refinería La Pampilla de disponer sus residuos sólidos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial a través de una EPS-RS

59. De conformidad con lo previsto en el artículo 16° de la Ley N° 27314, los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de la adecuada disposición final de los residuos sólidos que genere, considerando entre otros aspectos, la naturaleza de peligrosidad de cada tipo de residuo⁶³. Por

⁵⁸ Fojas del 46 a 50 y Fojas del 519 a 521.

⁵⁹ Según la Real Academia Española: refractario, ria. Dicho de un material: Que resiste la acción del fuego sin alterarse.

⁶⁰ Sección 12 del referido documento (Información ecológica).

⁶¹ Sección 13 del referido documento (Consideraciones sobre la eliminación de residuos).

⁶² Sobre el particular, el administrado indicó que dicho material "...no tiene contacto directo con hidrocarburos líquidos sino con gases de combustión..." (foja 412).

⁶³ LEY N° 27314.
Artículo 16.- Residuos del ámbito no municipal



otro lado, a efectos de la disposición final, contratarán a una EPS para que esta los disponga⁶⁴ en la infraestructura correspondiente⁶⁵.

60. En esa línea, el Plan de Abandono Parcial de Refinería La Pampilla establece que la EPS-RS debía efectuar la disposición final de sus residuos sólidos peligrosos conforme se aprecia a continuación:

9.3 Plan de Manejo Ambiental de Residuos

(...)

9.3.5. Manejo de residuos peligrosos

Los residuos sólidos peligrosos identificados en el cuadro anterior [Cuadro N° 4] deben ser manipulados con equipos de protección personal...y segregados en el área de trabajo y en la zona de tratamiento intermedio (almacenamiento temporal), hasta ser ubicado en la zona de chatarra. Después hacer su disposición final por una EPS-RS.

Las planchas metálicas, tuberías y accesorios, serán transportadas por una EPS-RS debidamente registrada para realizar el transporte hasta las acerías, tales como Aceros Arequipa en Pisco u otra, que deberán remitir el correspondiente certificado de haber efectuado la disposición final de estos materiales. (Resaltado y subrayado agregado).

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

1. Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos.
2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.
3. El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente.
4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.
5. Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.
6. El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes.

64

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 10.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

Artículo 30.- Manejo fuera de las instalaciones del generador

Cuando el tratamiento o disposición final de los residuos se realice fuera de las instalaciones del generador, éstos deberán ser manejados por una EPS-RS que utilice infraestructura de residuos sólidos debidamente autorizada.

65


DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 82.- Disposición final

La disposición final de residuos del ámbito de gestión municipal se realiza mediante el método de relleno sanitario. La disposición final de residuos del ámbito de gestión no municipal se realiza mediante el método de relleno de seguridad.

61. Como se aprecia, los residuos sólidos peligrosos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial debían ser dispuestos a través de una EPS-RS, siendo que esta debía otorgar un certificado a fin de que se deje constancia de cómo fueron dispuestos los residuos sólidos peligrosos provenientes de la ejecución de dicho plan⁶⁶.
62. Bajo dicho contexto, en el presente procedimiento se observa del documento denominado "Control de residuos"⁶⁷, que en los meses de junio a agosto de 2010 se generaron residuos sólidos peligrosos como "aserrín, trapos, wypes, y otros, contaminados con HCs" procedentes de los trabajos ejecutados en cumplimiento del Plan de Abandono Parcial⁶⁸.
63. En ese sentido, Refinería La Pampilla debía disponer dichos residuos a través de una EPS-RS y, en virtud a ello, esta debía entregar el certificado correspondiente; no obstante, en el presente procedimiento ello no fue acreditado en la medida que solo remitió la constancia de utilización de relleno sanitario⁶⁹ mediante la cual la EPS-RS Petramás S.A.C. dejó constancia que se venían utilizando sus servicios de disposición final de residuos sólidos no peligrosos, no contaminantes y no tóxicos en su relleno sanitario "Modelo del Callao".
64. Por tanto, Refinería La Pampilla no dispuso sus residuos sólidos provenientes de la ejecución de su Plan de Abandono Parcial a través de una EPS-RS. En consecuencia corresponde confirmar la resolución apelada en este extremo.

 De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.


⁶⁶ Por otro lado, cabe señalar que de acuerdo a su Plan de Abandono Parcial, aun en el supuesto de que los residuos sólidos peligrosos fueron considerados como chatarra (conforme fue señalado por el administrado en su escrito complementario de fecha 8 de enero de 2015, foja 411), de acuerdo con el Plan de Abandono Parcial (véase sección 9.3.5), la EPS-RS también debía efectuar dicha disposición.

⁶⁷ Fojas 220 a 230. Dicha documentación fue presentada por Refinería La Pampilla a Osinergmin el 10 de febrero de 2011 a través de su escrito N° R&M-GITM-011-2011.

⁶⁸ Ello también se aprecia en la guía de residuos generados en procesos de refinación contenida en el Plan de Manejo Ambiental de 2010 (foja 209).


⁶⁹ Foja 188.

**SE RESUELVE:**

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI del 30 de enero de 2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Refinería La Pampilla S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

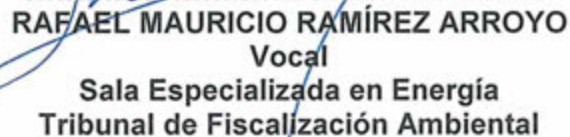
Regístrese y comuníquese.



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LOPEZ
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental