



EXEDIENTE : 2207-2017-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : REFINERÍA LA PAMPILLA S.A.A.¹
UNIDAD FISCALIZABLE : REFINERÍA LA PAMPILLA
UBICACIÓN : DISTRITO DE VENTANILLA, PROVINCIA Y
DEPARTAMENTO DE CALLAO
SECTOR : HIDROCARBUROS LIQUIDOS
MATERIAS : RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
ARCHIVO

Lima, 26 de enero de 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 01-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI del 4 de enero de 2018, el escrito con registro N° 09411 del 25 de enero del 2018; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Del 23 al 27 de junio de 2014 se realizó una (1) supervisión regular (en lo sucesivo, Supervisión Regular 2014) a las instalaciones de la Refinería la Pampilla de titularidad de Refinería la Pampilla S.A.A. (en lo sucesivo, RELAPASAA). Los hechos verificados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión, de fecha 27 de junio de 2014 (en lo sucesivo, Acta de Supervisión) y en el Informe de Supervisión N° 861-2014-OEFA/DS-HID, de fecha 31 de diciembre de 2014 (en lo sucesivo, Informe de Supervisión).
2. Mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 2318-2016-OEFA/DS-HID del 29 de agosto de 2016 (en lo sucesivo, ITA), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2014, concluyendo en que RELAPASAA habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1404-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de agosto de 2017², notificada al administrado el 4 de octubre de 2017³ (en lo sucesivo, Resolución Subdirectoral), la Subdirección de Instrucción e Investigación⁴ de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos⁵ (en lo sucesivo, SDI) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, PAS) contra el administrado, imputándole a título de cargos las presuntas infracciones contenidas en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral.
4. El 2 de noviembre de 2017, el administrado presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral⁶ (en lo sucesivo, escrito de descargos N° 1).

¹ Empresa con Registro Único de Contribuyente RUC: 20259829594.

² Folios del 29 al 38 vuelta del Expediente.

³ Folio 39 del Expediente.

Actualmente Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería, de acuerdo al artículo 61 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.

Actualmente Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, de acuerdo al artículo 59 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.

⁶ Ingresado mediante Registro N° 2017-E01-080657. Folios 40 a 83 del expediente.





5. El 27 de diciembre de 2017 se realizó una audiencia de informe oral (en lo sucesivo, audiencia de informe oral), en atención a la solicitud de uso de la palabra formulada por el administrado, levantándose un Acta de Informe Oral⁷.
6. Mediante Carta N° 0020-2018-OEFA/DFAI⁸ del 4 de enero del 2018, se notificó a RELAPASAA el Informe Final de Instrucción N° 0001-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI⁹ (en lo sucesivo, IFI).
7. El 25 de enero de 2018, RELAPASAA presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción¹⁰ (en lo sucesivo, escrito de descargos N° 2).

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

8. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, Normas Reglamentarias) y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, TUO del RPAS), al tratarse de un procedimiento en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD¹¹.
9. En ese sentido, se verifica que las infracciones imputadas en el presente PAS son distintas a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues no se aprecia que la supuesta infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, se trate del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o que configuren el supuesto de la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias¹², de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

⁷ Folio 160 del expediente.

⁸ Folios 172 y 172 vuelta del Expediente.

⁹ Folios del 161 a 171 vuelta del Expediente.

¹⁰ Ingresando mediante Registro N° 2018-E01-009411. Folios 174 a 214.

¹¹ Ello conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, el cual establece lo siguiente:

Disposición Complementaria Transitoria

Única: Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo las disposiciones del nuevo Reglamento que reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

En ese sentido, a efectos del presente procedimiento administrativo sancionador seguirá rigiendo el TUO del RPAS, salvo en los aspectos que se configure el supuesto de la excepción establecida en la referida Única Disposición Transitoria.

¹² Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD
"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite"





- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
10. Cabe resaltar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el PAS, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

III. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Hecho imputado N° 1: RELAPASAA no realizó el adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, al haber almacenado sus residuos peligrosos en contenedores sin tapa y rótulo, sobre suelo sin protección.

11. De acuerdo a lo consignado en el Acta de Supervisión e Informe de Supervisión¹³, durante la supervisión regular efectuada del 23 al 27 de junio de 2014, se detectó que RELAPASAA almacenó residuos sólidos peligrosos en la Refinería la Pampilla, en contenedores sin tapa y sin rótulo, sobre suelo sin protección, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 38° y 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en lo sucesivo, RLGSR).
12. No obstante, en el Acta de Supervisión se verifica que los residuos peligrosos fueron retirados de las áreas estancas de los tanques 1R, 1T, 304Z y 213A y trasladados al Almacén Punto Limpio de la Refinería la Pampilla¹⁴. Este hecho se verifica también en las fotografías N° 65, 68, 71, 74 y 84 del Anexo II del Informe de Supervisión, las cuales muestran que los residuos peligrosos que originaron el hecho imputado N° 1 fueron retirados antes del inicio del PAS.
13. Por otro lado, el numeral 64 del escrito de descargos N° 1 muestra una fotografía del Almacén Punto Limpio de la Refinería la Pampilla –al cual fueron trasladados

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante 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, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales. (...).

Páginas 109 al 120 del Informe N° 861-2014-OEFA/DS-HID, que obra en el disco compacto a folio 28 del expediente.

Página 113 del archivo "Informe de Supervisión N° 861-2014-OEFA/DS-HID", contenido en el disco compacto que obra a folio 28 del expediente.





los residuos sólidos peligrosos retirados¹⁵-. En dicha fotografía se aprecia que el almacenamiento de residuos en el Almacén Punto Limpio se realiza en condiciones adecuadas. En consecuencia, el administrado dio cumplimiento a la obligación establecida en la normativa correspondiente.

14. Sobre el particular, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en lo sucesivo, TUO de la LPAG)¹⁶ y el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, Reglamento de Supervisión del OEFA)¹⁷, establecen la figura de la subsanación voluntaria antes del inicio del PAS, como un eximente de responsabilidad administrativa.
15. En el presente caso, de la revisión de los actuados del Expediente, se advierte que no obra documento alguno por el cual se haya requerido al administrado que cumpla con realizar el adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos detectados las áreas estancas de los tanques 1R, 1T, 304Z y 213A, a fin de dar por subsanada la presunta infracción verificada durante la acción de supervisión.
16. Asimismo, cabe señalar que se ha verificado que dicha subsanación ocurrió antes del inicio del presente PAS; el cual se efectuó mediante la Resolución Subdirectoral N° 1404-2017-OEFA/DFSAI/PAS, notificada el 4 de octubre de 2017¹⁸.

¹⁵ De acuerdo a lo indicado en el Acta de Supervisión. Página 113 del archivo "Informe de Supervisión N° 861-2014-OEFA/DS-HID", contenido en el disco compacto que obra a folio 28 del expediente

¹⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

Artículo 255°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

¹⁷ **Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD**

Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos

15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.

15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:

a) Incumplimientos leves: Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.

b) Incumplimientos trascendentes: Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento.

¹⁸ Folio 39 del expediente.





17. En atención a ello, y en virtud de lo dispuesto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG y en el artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, corresponde dar por subsanados los hechos materia de análisis y declarar el archivo del PAS en este extremo.
18. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo resuelto en la presente Resolución, no exime al administrado de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados a los que han sido analizados, los que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

III.2. Hecho imputado N° 2: RELAPASAA no realizó el adecuado almacenamiento de productos químicos, al haber almacenado insumos químicos en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas y en la Planta de Osmosis Inversa N° 2 de la Refinería la Pampilla, sin contar con sistemas de doble contención.

a) Análisis del hecho imputado N° 2

19. Durante la Supervisión Regular 2014, la Dirección de Supervisión detectó que RELAPASAA no realizó el adecuado almacenamiento de productos químicos, al haber almacenado insumos químicos en la Planta de Osmosis Inversa N° 2 (en lo sucesivo, Área N° 1) y en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas (en lo sucesivo, Área N° 2) de la Refinería la Pampilla, sin contar con sistemas de doble contención, incumpliendo el artículo 44° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, (en lo sucesivo, RPAAH).

b) Análisis de los descargos

La norma sustantiva utilizada no es aplicable a los insumos químicos detectados en las Áreas N° 1 y 2

20. De acuerdo a RELAPASAA, la obligación del artículo 44° del RPAAH es exigible únicamente a los almacenes permanentes de insumos químicos. En consecuencia, no es exigible a los insumos químicos detectados en las Áreas N° 1 y 2 porque estas no son un almacén permanente de insumos químicos.
21. Por otro lado, señala que los insumos químicos detectados en el Área N° 2 permanecieron durante las actividades de mantenimiento, lo cual comprobaría que el almacenamiento de insumos químicos en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas fue temporal, no siendo aplicable el artículo 44° del RPAAH, sino el artículo 46° y, actualmente, el artículo 89° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en lo sucesivo, RPAAH Actual).
22. Sobre el particular, el artículo 44° del RPAAH establece, entre otras cosas, que el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas en general deben realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención. **Este artículo no hace distinción entre almacenamiento permanente o temporal, ni tampoco señala que sea aplicable únicamente a almacenes de insumos químicos.**





23. Teniendo en cuenta que el artículo 44° del RPAAH establece que el almacenamiento de sustancias químicas, tanto temporal como permanente, debe realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención. Dado que esta norma no hace distinción alguna, no cabe restringir su aplicación distinguiendo entre almacenamiento temporal o permanente, pues esto desnaturalizaría esta norma.
24. Durante la Supervisión Regular 2014 se detectaron insumos químicos almacenados sobre áreas sin sistemas de doble contención, tanto en el Área N° 1 como en el Área N° 2. En consecuencia, mediante dicho hallazgo se ha comprobado que RELAPASAA cumplió la obligación establecida en el artículo 44° del RPAAH.
25. Aún si se diera por válido el argumento de RELAPASAA, según el cual los insumos químicos detectados durante la Supervisión Regular 2014 fueron almacenados de manera temporal en el Área N° 2, este hecho no exime a RELAPASAA de cumplir el artículo 44° del RPAAH. Como ya se ha señalado, esta norma no hace distinción entre almacenamiento temporal o permanente, por lo que dicha obligación es exigible a RELAPASAA en el caso concreto, aún si el almacenamiento realizado hubiera sido temporal.
26. Por lo expuesto, corresponde desestimar el argumento de RELAPASAA en este extremo, toda vez que el artículo 44° del RPAAH es aplicable tanto al almacenamiento temporal como permanente de insumos químicos. En consecuencia, RELAPASAA si estaba obligado a almacenar insumos químicos en las Áreas N° 1 y 2 mediante sistema de doble contención.

El Área N° 1 sí contaba con sistema de doble contención

27. RELAPASAA afirma que el Área N° 1 sí contaba con un sistema de doble contención, compuesto por un recipiente de contención, una loza de concreto, y un sistema para colectar fugas (desagüe). En consecuencia, señala que no habría incumplido la obligación del artículo 44° del RPAAH.
28. Mediante el escrito de descargos N° 2, RELAPASAA indica que el Área N° 1 cuenta con un piso de concreto y con un sistema para colectar cualquier fuga, lo cual impide que los insumos químicos de dicha área puedan entrar en contacto con el ambiente, aún en caso de fugas o derrames.
29. Al respecto, el artículo 44° del RPAAH establece la obligación de proteger y/o aislar las sustancias químicas de los agentes ambientales. Por otro lado, establece también la obligación de impermeabilizar el área de almacenamiento, además de contar con un sistema de doble contención, para evitar la contaminación sobre algún componente ambiental.
30. El Tribunal de Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, TFA) determinó que el artículo 44° del RPAAH –al igual que el artículo 52° del Actual RPAAH– no regula alcances específicos de lo que debería conformar un sistema de doble contención, ya que el sistema puede incluir una gama amplia de estructuras, dependiendo de distintos factores en cada caso concreto, como el tipo de insumo químico y el volumen que se almacena¹⁹.

¹⁹ En el fundamento 71 de la Resolución N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado lo siguiente: "Del análisis del citado artículo se desprende que el manejo y almacenamiento de productos químicos en general, deberá realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas, con sistemas de





31. No obstante, de acuerdo a lo indicado por el TFA, la implementación de la impermeabilización y el sistema de doble contención en el almacenamiento de sustancias químicas tiene la finalidad de evitar la contaminación del aire, suelo y agua superficial y subterránea. En consecuencia, en el presente caso debe verificarse si las medidas adoptadas por RELAPASAA en Área N° 1 cumplen dicha finalidad.
32. Si bien RELAPASAA indica que el Área N° 1 cuenta con impermeabilización y con un sistema para coleccionar fugas, los cuales actuarían como sistema de doble contención, no ha presentado evidencias de que estos componentes hayan sido implementados. Tampoco ha presentado medios probatorios que acrediten que estos componentes presuntamente implementados cumplan con la finalidad prevista en el artículo 44° del RPAAH.
33. Por otro lado, durante la Supervisión Regular 2014 se comprobó que el Área N° 1 carecía de sistema de doble contención²⁰, siendo este el medio probatorio de la comisión del hecho imputado N° 2. En consecuencia, existen medios probatorios que enervan la presunción de licitud de la que goza RELAPASAA, correspondiéndole al administrado la carga probatoria del eximente alegado.
34. Mediante el escrito de descargos N° 1, RELAPASAA presentó un plano²¹ en el que se evidenciaría la loza de concreto y el sistema de colección de fugas que afirma haber implementado en el Área N° 1. Sin embargo, de la revisión del expediente, no se aprecian medios probatorios que acrediten la efectiva implementación de los componentes del referido plano.
35. El plano presentado por RELAPASAA no es prueba suficiente de la efectiva implementación de los componentes del Área N° 1, toda vez que este no es más que la representación abstracta de dichos componentes. Este documento podría mostrar componentes existentes actualmente o que se implementarán a futuro, de manera que, si no es acompañado de medios fotográficos, no genera certeza respecto a lo alegado por RELAPASAA.
36. Dado que RELAPASAA no ha desvirtuado estos medios probatorios, y sobre la base de los medios probatorios aportados por la Dirección de Supervisión respecto a la comisión del hecho imputado N° 2, corresponde desestimar el argumento de RELAPASAA en este extremo.

El hecho imputado N° 2 ya habría sido subsanado

37. RELAPASAA afirma que habría subsanado el hecho imputado N° 2, toda vez que habría colocado una bandeja debajo de la válvula del contenedor del Área N° 1 y que habría retirado los tanques de soda gastada del Área N° 2. Estos hechos

contención, ello a fin de evitar la contaminación del aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas. Teniendo en cuenta esa premisa, el sistema de contención puede estar conformado por una amplia gama de infraestructuras, siendo que en virtud del principio de prevención antes reseñado, este debe contener cualquier posible derrame que pueda afectar al aire, suelo y las aguas superficiales y subterráneas. En consecuencia, si bien dicha norma no establece o especifica qué conforma un sistema de contención (...), queda claro que dependerá de cada caso concreto el hecho de poder concluir que un titular de la actividad de hidrocarburos cumple o no con lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM o con lo dispuesto actualmente por el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM (...)

Folio 10 del expediente.

Folio 130 del expediente.





constarían en el Acta de Supervisión y en la fotografía presentada mediante la Carta R&M-GSCMA-092-2014²².

38. El literal f) del artículo 255° del TUO de la LPAG establece que la subsanación voluntaria antes de la imputación de cargos constituye un eximente de responsabilidad. Por tanto, para que un incumplimiento sea subsanado, debe ser posible de cumplirse con posterioridad a su detección y ser subsanado antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador, sin mediar requerimiento de la autoridad fiscalizadora.
39. Sobre el particular, durante la Supervisión Regular 2014 se detectó un cilindro de Biocida CORTROL OS 5300 en un área sin sistema de doble contención en el Área N° 1. De la misma manera, se detectaron cuatro tanques conteniendo soda gastada en el Área N° 2. Por lo tanto, para verificar la subsanación del hecho imputado N° 2, debe verificarse que RELAPASAA almacena actualmente dichos insumos químicos en áreas con doble contención.
40. Como consta en el Acta de Supervisión y en la fotografía N° 76 del Informe de Supervisión, RELAPASAA realizó la limpieza del charco ocasionado por el liqueo de la válvula del cilindro detectado en el Área N° 1. Asimismo, colocó una bandeja debajo de la válvula del tanque que producía el liqueo mencionado.
41. De la revisión de la fotografía N° 76 se observa que la bandeja colocada debajo de la válvula del tanque del Área N° 1 no es un mecanismo de prevención suficiente porque frente a un derrame, por ejemplo, no tiene la capacidad de contener todo el contenido del cilindro. En consecuencia, no cumple con la finalidad preventiva del artículo 44° del RPAAH, por lo que su colocación no ha subsanado el hecho imputado N° 2.
42. Respecto al retiro de los cuatro tanques de insumos químicos del Área N° 2, de las fotografías presentadas mediante la Carta N° R&M-GSCMA-092-2014 se aprecia únicamente el retiro de tres tanques. Por lo tanto, al no existir constancia de que se hayan retirado todos los tanques detectados, no existen medios probatorios suficientes de que RELAPASAA haya adecuado su conducta.
43. Debido a que no se ha acreditado que los insumos químicos detectados en las Áreas N° 1 y 2 son almacenados en condiciones acordes al artículo 44° del RPAAH, no existen medios probatorios de que el hecho imputado N° 2 haya sido subsanado. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento de RELAPASAA en este extremo.

Se ha vulnerado el principio de confianza legítima

44. RELAPASAA afirma que la Autoridad de Instrucción vulneró el principio de confianza legítima al haber iniciado el PAS respecto al hecho imputado N° 2, toda vez que el presunto incumplimiento habría sido declarado subsanado por la Dirección de Supervisión. Dicha declaración constaría en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión.
45. El numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG regula el principio predictibilidad o de confianza legítima, según el cual toda actuación administrativa debe ser congruente con los actos previos de la propia entidad. En

²²

Presentada el 2 de diciembre de 2014, ingresada al OEFA mediante Registro N° 2014-E01-047590.





consecuencia, frente a dos situaciones idénticas, ninguna entidad administrativa puede resolver contradictoriamente respecto a sus propios actos, sin la motivación adecuada.

46. De acuerdo a Alejandro Arrieta, este principio contiene un elemento de legitimidad, de acuerdo al cual *"no se busca amparar aquella confianza que no sea conforme al ordenamiento jurídico"*²³. En ese sentido, en aplicación del principio de confianza legítima no puede ampararse un acto contrario a derecho, como el incumplimiento de una obligación ambiental.
47. RELAPASAA afirma que se le generó confianza legítima respecto a la subsanación del hecho imputado N° 2. Sin embargo, no es posible afirmar la legitimidad respecto a dicha creencia, toda vez que ningún administrado puede asumir legítimamente que ha cumplido una obligación a su cargo, cuando no ha realizado una acción idónea para dicho cumplimiento.
48. RELAPASAA afirma que confió legítimamente en que la colocación de una bandeja debajo de la válvula del contenedor del Área N° 1 fue suficiente para dar cumplimiento artículo 44° del RPAAH. Sin embargo, dicha creencia no podría ser sostenida legítimamente, en la medida que el propio texto del artículo 44° exige la implementación de un sistema de doble contención que RELAPASAA no implementó.
49. Afirmar lo contrario implicaría que cualquier administrado, bajo una interpretación contraria a una disposición normativa expresa, pueda eximirse del cumplimiento de las exigencias que específicamente ha dispuesto el ordenamiento. Lo cual resulta manifiestamente contrario al ordenamiento, desvirtuando así la naturaleza del principio de confianza legítima.
50. Teniendo en cuenta que el principio de confianza legítima no puede avalar interpretaciones contrarias a lo señalado expresamente por las normas jurídicas, no es legítimo asumir que la colocación de una bandeja, insuficiente para la contención de derrames, es una acción idónea para cumplir la obligación del artículo 44° del RPAAH, el cual exige la implementación de un sistema de doble contención que evite el contacto de sustancias químicas con el medio ambiente, aun frente a una eventual fuga o derrame.
51. Por otro lado, de acuerdo a Alexandre Santos de Aragão, el principio de confianza legítima se ve afectado cuando existen dos actos administrativos contradictorios de una misma entidad respecto a un mismo asunto²⁴. En ese sentido, para verificar la existencia de contradicción en el presente caso, debe verificarse la existencia de dos actos administrativos contradictorios emitidos por OEFA.
52. En el presente caso, la presunta contradicción alegada por RELAPASAA se refiere a que la Dirección de Supervisión declaró por subsanado el hecho imputado N° 2 en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión. Sin embargo, la propia

²³ Alejandro Arrieta Pongo. "El principio de protección de la confianza legítima ¿Intento de inclusión en el ordenamiento peruano?". Revista Ita lus Esto N° 1. Lima, 2012. Pág. 93.

²⁴ Santos de Aragão, Alexandre. "Teoría de las autolimitaciones administrativas: actos propios, confianza legítima y contradicción entre órganos administrativos". Traducción de Rómulo Morales Hervías. Revista de Derecho Administrativo N° 9. Círculo de Derecho Administrativo. Lima 2010. Pág. 43.





Dirección de Supervisión, mediante el ITA, señaló que el hecho imputado N° 2 no fue subsanado, procediendo a su acusación ante esta Dirección²⁵.

53. Por otro lado, aun en el supuesto negado de que la Dirección de Supervisión hubiera indicado que el hecho imputado N° 2 fue subsanado, ni el Informe de Supervisión ni el ITA son actos administrativos y, por lo tanto, no son actuaciones vinculantes. En consecuencia, no existe contradicción entre una actuación anterior y otra posterior del OEFA, toda vez que aún no se ha dictado un pronunciamiento definitivo respecto al hecho imputado N° 2.
54. En consecuencia, no existiendo legitimidad en la creencia alegada por RELAPASAA y no existiendo un acto administrativo discordante previo al inicio del PAS, corresponde desestimar el argumento de RELAPASAA en este extremo.

Se está aplicando una norma derogada

55. RELAPASAA afirma que el artículo 44° del RPAAH –presuntamente incumplido– fue derogado por el artículo 52° del Actual RPAAH, el cual no regula la exigencia de sistema de doble contención para el almacenamiento de insumos químicos. Por lo tanto, al no ser obligatorio, contar específicamente con sistemas de doble contención en las Áreas N° 1 y 2 no era exigible.
56. RELAPASAA afirma que la norma aplicable es el artículo 52 del Actual RPAAH– dado que el artículo 44° del RPAAH fue derogado por este– y que, para dar cumplimiento a dicha norma, basta con que se compruebe que las medidas adoptadas en las Áreas N° 1 y 2 cumplen con la finalidad de esta norma, que consiste en prevenir el contacto de los insumos químicos con el medio ambiente.
57. Mediante el escrito de descargos N° 2, RELAPASAA indica que la Autoridad Instructora ha interpretado arbitrariamente sus argumentos, pues no ha afirmado que se haya vulnerado el principio de irretroactividad. Señala que su argumento se refiere a que la norma aplicable en el presente caso es el artículo 52° del Actual RPAAH, el cual habría cumplido, en la medida que ha implementado medidas de prevención suficientes para cumplir la finalidad de dicho artículo.
58. Respecto al cumplimiento de la finalidad preventiva del artículo 52° del Actual RPAAH, así como del artículo 44° del RPAAH –norma aplicable al presente caso, ya se ha indicado previamente en la presente Resolución que las medidas adoptadas por RELAPASAA carecen de medios probatorios suficientes, por lo que se ha desestimado dicho argumento.
59. Sin perjuicio de lo anterior, de cara al argumento de RELAPASAA, según el cual la norma aplicable al presente caso es el artículo 52° del Actual RPAAH, es pertinente analizar si esta norma posterior resulta más beneficiosa para el administrado, en estricto cumplimiento del principio de irretroactividad.
60. El numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG regula el principio de irretroactividad, según el cual las disposiciones sancionadoras deben aplicarse retroactivamente cuando son más favorables al administrado. En ese sentido, deberá aplicarse el artículo 52° del Actual RPAAH si este resulta más favorable que el artículo 44° del RPAAH.

²⁵ Folio 9 del expediente.





61. A fin de determinar si corresponde aplicar el referido principio, se deben comparar las normas que regulan el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, las cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Comparativo de la regulación de manejo de sustancias químicas

Manejo y almacenamiento de sustancias químicas – Sistema de doble contención		
Norma	Regulación Anterior	Regulación Actual
Sustantiva	Obligación regulada en el Artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Obligación regulada en el Nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.
	Artículo 44°.- <i>En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención</i>	Artículo 52°.- <i>Manejo y almacenamiento de productos químicos. El manejo y almacenamiento de productos químicos en general, deberán realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas, protegiéndolos de los factores ambientales, con sistemas de contención para evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas. Se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Hoja de Seguridad de Materiales) de los fabricantes, así como en la normativa general y específica vigente."</i>

Fuente: Decreto Supremo N° 015-2006-EM y sus modificatorias y Decreto Supremo N° 039-2014-EM.
Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas

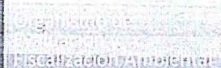
62. De acuerdo con el cuadro comparativo precedente, se advierte que, por un lado, que el artículo 44° del RPAAH dispone los siguientes requisitos para el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general:

- Evitar la contaminación del aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.
- Seguir las indicaciones contempladas en las hojas de seguridad MSDS.
- El almacenamiento debe proteger y/o aislar las sustancias químicas de los agentes ambientales: i) realizándose en áreas impermeabilizadas; y, ii) con sistemas de doble contención.

63. En torno a la obligación de contar con sistemas de doble contención, es importante citar lo señalado por el TFA en reiterados pronunciamientos, en el sentido de que dicha exigencia encuentra sustento en el principio de prevención, que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y garantiza la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Por tanto, la obligación referida al sistema de doble contención precisamente tiene como finalidad la contención de los posibles derrames de las sustancias químicas, lubricantes o combustibles que puedan producirse con ocasión del manejo de los mismos o su almacenamiento, para evitar que se afecte al medio ambiente, en este caso, al aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.

64. Por otro lado, en cuanto a lo dispuesto en el artículo 52° del Actual RPAAH, se dispone que el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general debe:





- Realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas.
 - Proteger las sustancias químicas de los agentes ambientales con sistemas de contención, que eviten la contaminación del aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.
 - Seguirse las indicaciones contempladas en las hojas de seguridad MSDS.
65. De la norma previamente citada, se advierte que la norma prevista en el actual reglamento dispone –entre otras condiciones– la obligación de contar con sistemas de contención para el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, a fin de contener cualquier posible derrame que pueda afectar al aire, suelo y las aguas superficiales y subterráneas y –de este modo– evitar alguna posible contaminación en cualquiera de dichos agentes ambientales.
66. Por lo expuesto, del análisis comparativo de las disposiciones contenidas en los artículos 44° del RPAAH y 52° del Actual RPAAH, respectivamente, se observa que ambas disponen la obligatoriedad de implementar sistemas de contención para el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas en general, como medida preventiva ante posibles derrames de dichos componentes y, de este modo, se evite la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales; teniendo el incumplimiento –en ambos casos– como consecuencia jurídica una infracción administrativa.
67. Lo señalado en el párrafo anterior resulta coincidente con lo expuesto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, TFA) en la Resolución N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE que señaló lo siguiente:

“72. Teniendo en cuenta lo antes señalado, a criterio de esta Sala, la obligación recogida en el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM es acorde con lo recogido en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, manteniéndose de esa manera la misma obligación respecto al sistema de contención que debe implementarse en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas, siendo que el mencionado artículo 111° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM contempla su incumplimiento como una infracción administrativa. Por lo tanto, la disposición contemplada en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM no resulta ser más favorable para el administrado, (...)”

(El resaltado ha sido agregado).

68. Por consiguiente, la obligación establecida en el artículo 52° del Actual RPAAH es equiparable a la dispuesta anteriormente en el artículo 44° del RPAAH. En consecuencia, no debe entenderse que el sistema de doble contención ya no es exigible según el Actual RPAAH, pues como se ha indicado, dicha obligación resulta exigible tanto en ambas normas.

La implementación de una bandeja es una medida preventiva suficiente

69. En opinión de RELAPASAA, no se ha motivado debidamente por qué la bandeja ubicada debajo del contenedor de insumos químicos del Área N° 1–colocada durante la Supervisión Regular 2014– no es una medida de prevención suficiente para dar cumplimiento al artículo 44° del RPAAH.
70. El artículo 44° del RPAAH establece que el almacenamiento de sustancias químicas debe realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención, con la finalidad de evitar su contacto con el medio ambiente. Sobre la





base de esta norma, se debe verificar si la colocación de la bandeja resulta cumple con la obligación establecida en dicha norma.

71. En la fotografía N° 76 del Informe de Supervisión se observa la bandeja colocada por RELAPASAA. Esta bandeja fue colocada debajo de la válvula del contenedor ubicado en el Área N° 1, siendo que la misma tiene dimensiones insuficientes para la cantidad de contenido. En ese sentido, de producirse un derrame o fuga por un área del recipiente distinta a la válvula, el contenido podría impactar el suelo, constituyendo un riesgo ambiental.
72. Sin perjuicio de la insuficiencia de la bandeja colocada por RELAPASAA como mecanismo de prevención, el artículo 44° del RPAAH establece que el área donde se colocan insumos químicos debe estar impermeabilizada y contar con sistema de doble contención. En ese sentido, al margen de la colocación de la bandeja, RELAPASAA debía haber implementado un sistema de doble contención en el Área N° 1 de manera previa al almacenamiento de insumos químicos, lo cual no se comprobó en el presente caso.
73. Considerando que la sola colocación de una bandeja por RELAPASAA en el contenedor de insumos químicos ubicado en el Área N° 1 no es suficiente para dar cumplimiento al artículo 44° del RPAAH, corresponde desestimar el argumento de RELAPASAA en este extremo.
74. En consecuencia, la conducta descrita en los considerandos precedentes configura la infracción imputada en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que corresponde declarar la responsabilidad del administrado en este extremo.

III.3. Hecho imputado N° 3: RELAPASAA no rehabilitó las áreas afectadas con hidrocarburos de la Refinería la Pampilla, dentro del plazo otorgado por el OEFA.

75. El artículo 56° del RPAAH establece que las áreas que por cualquier motivo resultasen contaminadas o afectadas de cualquier otra forma por las actividades de hidrocarburos, deberán ser rehabilitadas por el titular de las actividades de hidrocarburos en el plazo establecido por el OEFA²⁶. En consecuencia, RELAPASAA está obligado a rehabilitar los impactos ambientales negativos generados en el desarrollo de sus actividades.

a) Análisis del hecho imputado N° 3

76. De acuerdo al Informe de Supervisión, la Dirección de Supervisión detectó que RELAPASAA no rehabilitó las áreas afectadas con hidrocarburos de la Refinería la Pampilla, dentro del plazo otorgado por el OEFA, incumpliendo el artículo 56° del RPAAH.

26

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

"Artículo 56°.- Las áreas que por cualquier motivo resultaren contaminadas o de cualquier otra forma afectadas por las Actividades de Hidrocarburos deberán ser rehabilitadas en el plazo establecido por OSINERG teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por OSINERG".



b) Análisis de los descargos

El plazo de 5 días hábiles es un plazo irrazonable para la rehabilitación

77. Durante la Audiencia de Informe Oral, RELAPASAA indicó que el plazo de 5 días hábiles otorgados para la rehabilitación de suelos impactados con hidrocarburos en la Refinería la Pampilla no es razonable, toda vez que cualquier actividad de rehabilitación requiere de un plazo mayor.
78. El artículo 56° del RPAAH establece que todo operador de hidrocarburos debe realizar la rehabilitación ordenada por el OEFA dentro del plazo otorgado por este. En ese sentido, RELAPASAA habrá incumplido esta norma si se comprueba la existencia de una orden de rehabilitación por parte de OEFA y la falta de realización de esta dentro del plazo otorgado.
79. Por otro lado, el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG regula el principio de razonabilidad, según el cual toda decisión administrativa que crea obligaciones debe tener en cuenta que los medios a emplearse sean proporcionales a los fines públicos que se buscan tutelar.
80. Con la finalidad de evaluar si el plazo de cinco (5) días hábiles es razonable para efectuar las actividades de rehabilitación en la Refinería la Pampilla, se ha tenido como referencia el tiempo de ejecución de proyectos de rehabilitación similares²⁷. Considerando que proyectos de características similares se han llevado a cabo en aproximadamente cuarenta y cinco (45) días hábiles, se concluye que el plazo de cinco (5) días hábiles otorgado por la Dirección de Supervisión es insuficiente.
81. Teniendo en cuenta que el plazo para la ejecución de actividades de rehabilitación suele ser mayor al otorgado en el presente caso, el mismo no cumple con el principio de razonabilidad, al no ser proporcional a las actividades que debían ejecutarse. Por lo tanto, al amparo del numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, corresponde archivar el presente extremo.
82. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo resuelto en la presente Resolución, no exime a RELAPASAA de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados a los que han sido analizados, los que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

III.4. Hecho imputado N° 4: RELAPASAA excedió los parámetros DBO, DQO, Coliformes Totales y Cloro Residual de los LMP para efluentes en la Refinería la Pampilla

83. RELAPASAA, como titular de actividades de hidrocarburos, es responsable de las emisiones y efluentes líquidos, entre otros, que su actividad genere; en particular, de aquellas que excedan los límites máximos permisibles (en lo sucesivo, LMP). Ello según el artículo 3° del RPAAH²⁸.

²⁷ Procedimiento de Contratación Directa N° DIR-0115-2012-OLE/PETROPERÚ. Servicio de Recuperación de crudo, limpieza, remediación de suelos y suministro de diversos materiales en la zona de derrame.

²⁸ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

"Artículo 3°.- Los Titulares a que hace mención el Artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las





84. Mediante el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, se aprobaron los LMP de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos (en lo sucesivo, Decreto Supremo N° 037-2008-PCM), los cuales son de obligatorio cumplimiento para los titulares que realicen actividades de hidrocarburos.
85. En esta línea, el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM establece los LMP de efluentes líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos, de acuerdo con el siguiente detalle:

LMP de efluentes líquidos para las actividades del subsector hidrocarburos

Parámetro regulado	Límite Máximo Permisible (mg/L) (Concentraciones en cualquier momento)
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250
Coliformes Totales (NMP/100 mL)	< 1000
Cloro Residual	0.2

a) Análisis del hecho imputado N° 4

86. De acuerdo al Informe de Supervisión, la Dirección de Supervisión detectó que RELAPASAA excedió los parámetros DBO, DQO, Coliformes Totales y Cloro Residual de los LMP para efluentes, durante los meses de noviembre y diciembre de 2013 y enero, marzo, mayo y julio de 2014, incumpliendo el artículo 3° del RPAAH.

b) Análisis de los descargos

Existe un eximente de responsabilidad por un pronunciamiento de la administración

87. Según el administrado, hay una ruptura del nexo causal porque el exceso de LMP detectado se dio en el marco del proceso de adecuación de RELAPASAA a los nuevos ECA para agua, en virtud de lo establecido por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (en lo sucesivo, DGH), mediante el Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC. Este hecho constituiría un supuesto de eximente por orden obligatoria de la administración o, en su defecto, por error inducido por la administración.
88. El literal d) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG establece que es un eximente de responsabilidad administrativa la orden obligatoria de una autoridad administrativa. En ese sentido, este eximente se comprueba cuando una infracción administrativa se realiza en cumplimiento de una orden explícita contenida en una norma reglamentaria o en un acto administrativo válido.
89. El literal e) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG establece que es un eximente de responsabilidad administrativa el error inducido por la

instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones".





administración o por una disposición administrativa confusa o ilegal. En ese sentido, este eximente se comprueba cuando una infracción administrativa se realiza en cumplimiento de una disposición vinculante de la administración ilegal o confusa.

90. Si bien el Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC concluyó en que el plazo de adecuación del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM resultaba insuficiente, recomendando *"poner de conocimiento de dicho informe al Ministerio del Ambiente (...) a fin de que pueda evaluar la modificación del artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM"*, la misma constituye una opinión de parte del órgano técnico normativo (DGH) encargado de proponer y evaluar la política del sector hidrocarburos, lo cual no implica una modificación al plazo de adecuación previsto en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
91. Considerando que en el presente caso no existe un pronunciamiento vinculante de autoridad administrativa alguna –presupuesto para la aplicación de los eximentes alegados por RELAPASAA– corresponde desestimar los argumentos de RELAPASAA en este extremo.
92. Adicionalmente, corresponde precisar que el TFA²⁹ ya se ha pronunciado sobre la posibilidad de aplicación de los plazos de adecuación de los estándares de calidad ambiental a los límites máximos permisibles, desestimando los argumentos de RELAPASAA.

Se ha vulnerado el principio de sanciones sucesivas

93. RELAPASAA afirma que la SDI vulneró el principio de sanciones sucesivas al haber iniciado el PAS, toda vez que debió iniciar un procedimiento por cada exceso detectado mensualmente, otorgando 30 días hábiles para demostrar el cese de la conducta sancionada.
94. El numeral 7 del artículo 246° del TUO de la LPAG regula el principio de continuación de infracciones, según el cual toda entidad pública, antes de imponer sanciones en las que un administrado incurra de forma continua, debe otorgar treinta días hábiles para que este acredite el cese de la infracción, contados desde la imposición de una sanción anterior.
95. RELAPASAA ha interpretado que el principio de continuación de infracciones obliga a imputar de manera separada cada infracción por exceso de LMP. En ese sentido, según su interpretación, debió haberse iniciado un procedimiento administrativo sancionador por cada exceso detectado que conforma el hecho imputado N° 4.

²⁹ En el Fundamento 74 de la Resolución N° 062-2016-OEFA/TFA-SME, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA ha señalado lo siguiente: *"Con relación al argumento del administrado, referido a que la DGH, mediante el Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC, concluyó que el plazo de adecuación en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM resultaba insuficiente, debe precisarse que si bien dicha dirección sostiene que el tiempo estimado para la realización de un proyecto de tratamiento de efluentes líquidos para el cumplimiento de los LMP, resulta superior al período de adecuación exigido por el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, motivo por el cual recomendó "poner en conocimiento de dicho informe al Ministerio del Ambiente (...) a fin de que pueda evaluar la modificación del artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM", la misma constituye una opinión de parte del órgano técnico normativo (DGH) encargado de proponer y evaluar la política del sector hidrocarburos, lo cual no implica una modificación al plazo de adecuación previsto en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.*





96. Sin embargo, dicha interpretación no se ajusta al texto del numeral 7 del artículo 246° del TUO de la LPAG, toda vez que esta norma no exige que dichas conductas sean tramitadas en procedimientos separados y de manera continua. Por lo tanto, contrariamente a lo señalado por RELAPASAA, no existe infracción legal alguna cuando se acusan distintos excesos de LMP como parte de un mismo hecho imputado en un mismo procedimiento.
97. Cabe señalar que el principio de continuación de infracciones es vulnerado cuando una entidad administrativa, habiendo sancionado previamente una conducta en la que un administrado ha vuelto a incurrir, no otorga a dicho administrado treinta días hábiles, contados desde la fecha de imposición de la primera sanción, para que acredite el cese de la infracción.
98. En el presente caso, no existe una sanción impuesta previamente impuesta a RELAPASAA, por una infracción idéntica al hecho imputado N° 4, por lo que no existe vulneración alguna al principio de continuación de infracciones. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento de RELAPASAA en este extremo.
99. En consecuencia, la conducta descrita en los considerandos precedentes configura la infracción imputada en el numeral 4 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que corresponde declarar la responsabilidad del administrado en este extremo.

IV. CORRECCIÓN DE LAS CONDUCTAS INFRACTORAS Y/O DICTADO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

IV.1. Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

100. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (lo sucesivo, LGA), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas³⁰.
101. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, Ley del SINEFA) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG³¹.

³⁰ **Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.**
"Artículo 136°. - **De las sanciones y medidas correctivas**
136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.
(...)"

³¹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.**
"Artículo 22°. - **Medidas correctivas**
22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
(...)"

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

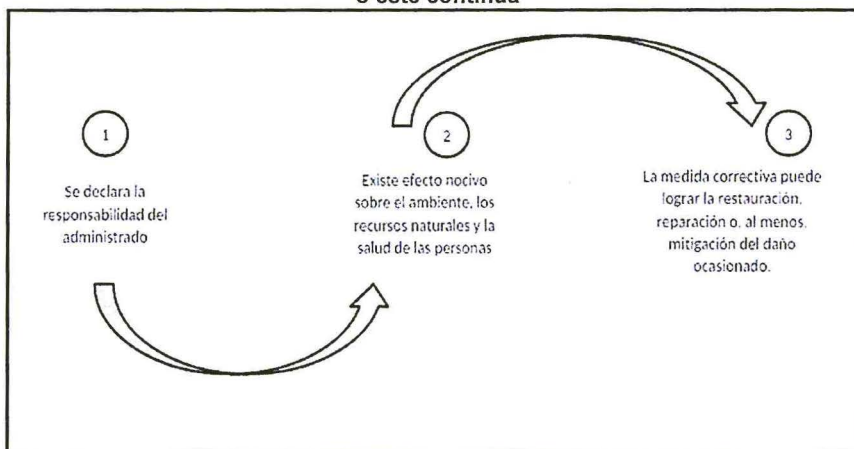
"Artículo 249°. - **Determinación de la responsabilidad**





- 102. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA³², establece que para dictar una medida correctiva es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA³³, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- 103. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
 - (i) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - (ii) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - (iii) La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa



Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto".

³² Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
 "Artículo 22°. - Medidas correctivas
 (...)
 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
 (...)
 d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

³³ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
 "Artículo 22°. - Medidas correctivas
 (...)
 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
 (...)
 f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".
 (El énfasis es agregado)





104. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos³⁴. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.
105. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- (i) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - (ii) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
 - (iii) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible³⁵ conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
106. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - (ii) cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG.
107. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar³⁶, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de

³⁴ En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

³⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 3°. - **Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. **Objeto o contenido.** - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

Artículo 5°. - **Objeto o contenido del acto administrativo**

(...)

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar".

³⁶ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.





protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:

- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
- (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto a si corresponde dictar una medida correctiva

108. A continuación, se analizará si se encuentran presentes los elementos necesarios para dictar una medida correctiva. En caso contrario, no se dictará medida alguna.

a) Análisis de aplicación de medidas correctivas para el hecho imputado N° 2

109. En el presente caso, la conducta imputada está referida a que RELAPASAA no realizó el adecuado almacenamiento de insumos químicos, al haber almacenado insumos químicos en las Áreas 1 y 2, sin contar con un sistema de doble contención.

110. De la revisión de los escritos de descargos N° 1 y 2 y del Sistema de Trámite Documentario del OEFA, no se han encontrado pruebas que demuestren que RELAPASAA realizó el adecuado almacenamiento de insumos químicos en las Áreas N° 1 y 2.

111. Por lo expuesto, y en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, corresponde dictar la siguiente medida correctiva:

Tabla N° 1: Medida correctiva

Presunta conducta infractora	Propuesta de Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
Refinería la Pampilla S.A.A. no realizó el adecuado almacenamiento de productos químicos, al haber almacenado insumos químicos en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas y en la Planta de Osmosis Inversa N° 2 de la Refinería la Pampilla, sin contar con sistemas de doble contención.	Refinería la Pampilla S.A.A. deberá acreditar la implementación de sistemas de doble contención para el almacenamiento de sus productos químicos, en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas y en la Planta de Osmosis Inversa N° 2 de la Refinería la Pampilla.	En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente Resolución.	Remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle, como mínimo, lo siguiente: i) Las acciones y evidencias fotográficas, debidamente fechadas, del retiro del tanque pendiente, ubicado al lado de la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas. ii) Informe de las características del sistema de contención del

"Artículo 22". - Medidas correctivas

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.





			área donde se detectaron productos químicos de la Planta de Osmosis Inversa N° 2 (material de construcción, dimensiones, etc.), con registros fotográficos debidamente fechados.
--	--	--	--

112. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva, se ha tomado como referencia el tiempo de ejecución de proyectos relacionados al almacenamiento de insumos químicos, con un plazo de ejecución de veinte (20) días hábiles.
113. Asimismo, se otorgan cinco (5) días hábiles para que el administrado presente la información que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.
- b) Análisis de aplicación de medidas correctivas para el hecho imputado N° 4
114. En el presente caso, la conducta imputada está referida a que RELAPASAA excedió los parámetros DBO, DQO, Coliformes Totales y Cloro Residual de los LMP para efluentes en la Refinería la Pampilla.
115. De la revisión de los monitoreos ambientales presentados por RELAPASAA al OEFA, mediante el Sistema de Monitoreo Ambiental, se aprecia que viene cumpliendo los LMP para efluentes en la Refinería la Pampilla, como se muestra a continuación:

Resultado de monitoreo del punto E-4
Toma de muestras: 11 y 12 de junio del 2015

Parámetros	Reporte N° 3-11903/15-	Reporte N° 3-11869/15	LMP (*)
DBO	<2.00	<2.00	50 mg/l
DQO	<10	19.83	250 mg/l
Cloro Residual	<0.05	<0.05	0.2 mg/l
Coliformes Totales	<1.8	<1.8	< 1000 NMP/100 mL

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería

(*) D.S. N° 037-2008-PCM, Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para las Actividades de Subsector de Hidrocarburos

Fuente: Refinería Pampilla S.A.A.

Resultado de monitoreo del punto E-9
Toma de muestras: 13 de mayo, 16 de junio y 25 de junio del 2015

Parámetros	Reporte N° 3-09247/15	Reportes N° 3-11767/15 3-11704/15	Reporte N° 3-12706/15	LMP (*)
DBO			<2.00	50 mg/l
DQO	<10	11.63	25.9	250 mg/l
Cloro Residual			<0.05	0.2 mg/l

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería

(*) D.S. N° 037-2008-PCM, Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para las Actividades de Subsector de Hidrocarburos

Fuente: Refinería Pampilla S.A.A.





Resultados del monitoreo de los parámetros cloro residual, DBO, DQO y Coliformes Totales - Punto de monitoreo E-4

Parámetro	Punto de monitoreo E-4 (2015)							LMP (*)
	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
Cloro residual	0.05	0.1	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.2 mg/l
DBO	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	50 mg/l
DQO	30.2	35.9	10.0	25.9	25.5	18.0	226.8	250 mg/l
Coliformes Totales	33	49	130	2	210	23	230	< 1000 NMP/100 mL

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería

(*) D.S. N° 037-2008-PCM, Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para las Actividades de Subsector de Hidrocarburos

Fuente: Resultados de monitoreo reportados en el Portal del OEFA.

Resultados del monitoreo del parámetro DQO - Punto de monitoreo E-9

Parámetro	Punto de monitoreo E-9 (2015)							LMP (*)
	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	
DQO	11.6	42.0	30.1	79.5	10.0	14.0	35.9	250 mg/l

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería

(*) D.S. N° 037-2008-PCM, Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para las Actividades de Subsector de Hidrocarburos

Fuente: Resultados de monitoreo reportados en el Portal del OEFA.

116. Teniendo en cuenta que RELAPASAA ha adecuado la conducta infractora que originó la presunta infracción del numeral 4 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral, al amparo del artículo 22° de la Ley del SINEFA, no corresponde dictar una medida correctiva.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, los Literales a), b) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y de lo dispuesto en el artículo 6° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la responsabilidad administrativa de Refinería la Pampilla S.A.A. por la comisión de las infracciones 2 y 4 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

Artículo 2°.- Ordenar a Refinería la Pampilla S.A.A. el cumplimiento de la medida correctiva señalada en la Tabla N° 1 de la presente Resolución por los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

Artículo 3°.- Informar a Refinería la Pampilla S.A.A. que la medida correctiva ordenada por la autoridad administrativa suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica su cumplimiento. Caso contrario, el referido procedimiento se reanuda quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción





respectiva, conforme a lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que Establece las Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País.

Artículo 4°. - Apercibir a Refinería la Pampilla S.A.A., a que el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la presente Resolución generará, la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT que deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva; en caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que el administrado acredite el cumplimiento de la medida correctiva correspondiente, conforme lo establecido en el numeral 22.4 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 5°.- Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Refinería la Pampilla S.A.A., respecto a las infracciones contenidas en los numerales 1 y 3 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 6°.- Informar Refinería la Pampilla S.A.A., que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiriera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 7°.- Informar a Refinería la Pampilla S.A.A., que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Regístrese y comuníquese,

.....
Eduardo Melgar Córdova
Director (e) de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

