



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 960 -2018-OEFA/DFAI

Expediente N° 2065-2017-OEFA/DFSAI/PAS

EXPEDIENTE N° : 2065-2017-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : CONSORCIO TERMINALES¹
UNIDAD FISCALIZABLE : TERMINAL ILO
UBICACIÓN : DISTRITO Y PROVINCIA DE ILO, DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
MATERIAS : LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES DE FLUENTES LÍQUIDOS ARCHIVO

Lima 22 MAYO 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 382-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de marzo del 2018, el escrito de descargos presentado por el administrado; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Del 10 al 11 de setiembre del 2015, la Dirección de Supervisión realizó una supervisión regular al Terminal Ilo (en adelante, Supervisión Regular 2015), de titularidad de la empresa Consorcio Terminales. Los hechos verificados durante la Supervisión Regular 2015 se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa s/n suscrita el 11 de setiembre del 2015², y en el Informe de Supervisión Directa N° 3184-2016-OEFA/DS-HID del 24 de junio del 2016³ (en adelante, Informe de Supervisión).
2. Mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 2706-2016-OEFA/DS del 30 de setiembre del 2016⁴ (en adelante, Informe Técnico Acusatorio), la Dirección de Supervisión analizó los hechos detectados, concluyendo que Consorcio Terminales incurrió en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
3. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1192-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio del 2017⁵, notificada al administrado el 25 de agosto del 2017⁶ (en adelante, Resolución Subdirectoral), la Subdirección de Instrucción e Investigación⁷ de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos⁸ (ahora, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, SFEM) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) contra el administrado, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20382631294

² Página 103 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 3184-2016-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 10 del expediente.

³ Documentos digitalizados en el CD que obra en el folio 10 del expediente.

⁴ Folios 1 al 10 del expediente.

⁵ Folios 17 al 19 del expediente.

⁶ Folio 20 del expediente.

⁷ De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, actualmente la autoridad instructora es la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas.

⁸ De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, actualmente la autoridad es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.



sc



4. El 25 de setiembre del 2017, Consorcio Terminales presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral⁹.
5. El 10 de abril del 2018, se notificó¹⁰ al administrado el Informe Final de Instrucción N° 382-2018-OEFA/DFAI/SFEM¹¹ (en adelante, Informe Final de Instrucción).
6. A través del escrito presentado el 20 de abril del 2018, Consorcio Terminales comunicó su domicilio procesal para efectos del presente PAS¹².
7. El 25 de abril del 2018, el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción¹³.

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 adelante, 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 adelante, 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/CD¹⁴.
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 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 reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas

⁹ Folios 22 a 27 del expediente. Complementado mediante el escrito de fecha 27 a setiembre del 2017 (folios 30 al 40 del Expediente).

¹⁰ Folio 46 del Expediente. Carta N° 1148-2018-OEFA/DFAI del 4 de abril del 2018.

¹¹ Folio 41 al 45 del Expediente.

¹² Folio 47 del expediente. Complementado mediante el escrito de fecha 27 a setiembre del 2017.

¹³ Folios 48 al 51 del expediente. Complementado mediante el escrito de fecha 27 a setiembre del 2017.

¹⁴ 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.





Reglamentarias¹⁵, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

- (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. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1 Único hecho imputado: Consorcio Terminales excedió los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos, en el punto de muestreo 31,1a,E1 respecto de los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) durante el mes de setiembre del 2015.

III.1.1 Hecho imputado

11. Durante la Supervisión Regular 2016, la Dirección de Supervisión efectuó un muestreo ambiental de efluentes, agua subterránea, agua superficial y suelo en nueve (9) puntos de control del Terminal Ilo.
12. De los resultados obtenidos de los referidos muestreos, la Dirección de Supervisión detectó que Consorcio Terminales excedió los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos (en adelante, LMP), en el punto de muestreo 31,1a,E-1, respecto de los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), conforme consta en el Informe de Supervisión¹⁶.

¹⁵ 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

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. (...)"

¹⁶ Informe de Supervisión

"Cuadro N° 25. Resultados de Laboratorio - Efluente

Parámetro	Unidad	Punto de Muestreo	LMP
		31,1a,,E-1	
Hidrocarburos Totales de Petróleo	Mg/L	31,72	20
Demanda Bioquímica de Oxígeno	Mg/L	431.3	50

Fuente: Informe de Ensayo con Valor Oficial N° 21099011/15-MA - Laboratorio Inspectorate Services S.A.C. (...)





13. En el siguiente cuadro se muestran las excedencias detectadas producto de la comparación de los resultados obtenidos del monitoreo efectuado por el OEFA en el punto de muestreo 31,1a,E-1 con los LMP de Efluentes Líquidos para el Sub Sector Hidrocarburos establecidos mediante Decreto Supremo N° 037-2008-PCM:

Cuadro N° 1: Porcentaje de excesos de LMP de efluentes

Fecha de Muestreo	Punto de monitoreo	Parámetros	LMP (D.S. 037-2008-PCM)	Resultados de monitoreos	Porcentaje de exceso
11 de Setiembre del 2015	31,1a,E1	Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20	31.72	58.6%
		Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50	431.3	762.6%

Fuente: Informes de Ensayo con Valor Oficial N° 99011/15-MA¹⁷

Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

III.1.2 Análisis del hecho imputado

14. Respecto a la representatividad de las muestras el Tribunal del Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 029-2014-OEFA/TFA-SEP1 del 13 de noviembre del 2014 ha señalado que es *necesaria la verificación de la cadena de custodia u otro medio probatorio que acredite que las muestras fueron manejadas adecuadamente hasta antes de su análisis y, por ende, que los resultados de sus análisis son representativos de las muestras*¹⁸.
15. En este línea, el Artículo 27° del Reglamento de Supervisión Directa, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD (vigente a la fecha de la toma de la muestra); dispone que el supervisor debe adoptar las medidas necesarias para obtener medios probatorios idóneos que logren sustentar los hechos verificados en la supervisión directa¹⁹.
16. En el presente caso, de la revisión de la cadena de custodia de las muestras recogidas por la Dirección de Supervisión²⁰⁻²¹, se advierte que el Laboratorio

(...) *Consortio Terminales ha excedido los LMP para los parámetros TPH y DBO en el mes de setiembre de 2015; por lo que ha incumplido con su compromiso ambiental; así con la normativa ambiental aplicable.*"

Página 18 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 3184-2016-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 10 del expediente.

¹⁷ Página 147 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 3184-2016-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 10 del expediente.

¹⁸ Reglamento de Supervisión Directa, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD

"Artículo 27°.- De las obligaciones del supervisor

27.1 *El supervisor deberá ejercer sus funciones con diligencia y responsabilidad, adoptando las medidas necesarias para obtener los medios probatorios idóneos que sustenten los hechos verificados en la supervisión directa, en caso corresponda."*

Reglamento de Supervisión Directa, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD

"Artículo 27°.- De las obligaciones del supervisor

27.1 *El supervisor deberá ejercer sus funciones con diligencia y responsabilidad, adoptando las medidas necesarias para obtener los medios probatorios idóneos que sustenten los hechos verificados en la supervisión directa, en caso corresponda."*

²⁰ Página 151 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 3184-2016-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 10 del expediente.

²¹ Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad en Cuerpos Naturales de Agua Superficial, aprobado mediante Resolución Jefatural N° 182-2011-ANA:





Inspectorate Services Perú S.A.C. recibió tales muestras para su análisis y dejó constancia que las mismas no fueron recibidas dentro del tiempo de vida útil; es decir, se había excedido el tiempo de vigencia para analizar las muestras y garantizar la confiabilidad de los resultados.

Observación del laboratorio en la Cadena de Custodia²²

CONDICIONES DE RECEPCIÓN DE MUESTRAS		CONFORMIDAD DE RECEPCIÓN		Observaciones
Envases adecuados y en buen estado:	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	fecha de Recepción:	12/9/2015	
Preservantes adecuados:	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	Hora de Recepción:	14:20	
Contenedor:	SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/>	Recibidas por:	Shonatan D.	
Dentro del tiempo de vida útil:	SI <input type="checkbox"/> NO <input checked="" type="checkbox"/>	Firma:	[Firma]	

P: Plástico, V: Vidrio, E: Esterilizado

17. Sobre el particular, a efectos de garantizar la confiabilidad de los resultados de los monitoreos, es fundamental que las muestras sean analizadas dentro de su tiempo de vida útil. Ello, debido a que las muestras para análisis están sujetas a alteraciones en el tiempo por efecto de cambios en la temperatura, pH, degradación bacteriana o reacción con el recipiente que la contiene.
18. En el caso de las muestras tomadas por la Dirección de Supervisión se advierte que se trata de muestras de compuestos orgánicos, como los hidrocarburos (Hidrocarburos Totales de Petróleo - TPH), los cuales son sensibles a los cambios en pH y/o temperatura, que podrían alterar los resultados de la misma. Asimismo, se debe señalar que la actividad bacteriana puede conllevar la alteración de la concentración de DBO en las muestras de agua²³, restándole fiabilidad a los resultados del análisis de la muestra.
19. En ese orden de ideas, de lo previamente desarrollado se desprende que los resultados de los análisis de las muestras tomadas por la Dirección de Supervisión - que sustentaron la presente imputación- no son representativos, toda vez que se excedió el tiempo de vida útil para que la muestra sea recibida y analizada por el Laboratorio Inspectorate Services Perú S.A.C., tal como se dejó constancia, de forma expresa, en la cadena de custodia del Informe de Ensayo N° 99011/15-MA. Por tanto, los resultados consignados en dicho informe de ensayo no constituyen medio probatorio idóneo para acreditar la excedencia de los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo – TPH y Demanda Bioquímica de Oxígeno -DBO.
20. En virtud del principio de presunción de licitud que se encuentra consagrado en el Numeral 9 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo



Cadena de Custodia: Es un documento fundamental en el monitoreo de la calidad del agua que permite garantizar las condiciones de identidad, registro, seguimiento y control de los resultados del análisis de laboratorio.

²² Página 151 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión, N° 3184-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el CD que obra en el folio 10 del expediente.

²³ Standard Methods for the Examination of Water and Wastewater – Part 1060 C. Sample Storage and Preservation. Pago 60. https://www.mwa.co.th/download/file_upload/SMWW_1000-3000.pdf (Revidado el 15 de mayo 2018)



- N° 006-2017-JUS²⁴ (en lo sucesivo, TUO de la LPAG), la autoridad administrativa debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. Además, cuando se tenga dudas sobre la existencia de infracción administrativa, la autoridad decidirá por declarar la inexistencia de infracción administrativa en el caso concreto, conforme lo establece el Artículo 3° del TUO del RPAS²⁵.
21. Por otro lado, en virtud del principio de verdad material previsto en el Numeral 11 del Artículo IV del TUO de la LPAG, en concordancia con el Numeral 6.1 del Artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados²⁶. En efecto, en el procedimiento administrativo sancionador la autoridad administrativa tiene la facultad de llevar a cabo una valoración conjunta de todos los medios probatorios existentes en autos; sin embargo, esta actividad no es irrestricta, siendo que la misma no puede ser excesiva ni ir más allá de una inferencia lógica razonable.
22. En tal sentido, en virtud de los principios de verdad material y presunción de licitud, que rigen los procedimientos administrativos, y en tanto, no existen suficientes elementos de juicio para determinar la comisión de la presunta conducta infractora atribuida al administrado, corresponde declarar el archivo del presente PAS, careciendo de objeto emitir pronunciamiento sobre los otros argumentos alegados por el administrado.

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, modificada por la Ley N° 30011; los Literales a), b) y o) del Artículo 60° del

²⁴ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
“Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)
9. *Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.”*

²⁵ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD
“Artículo 3.- De los principios
(...)
3.2 *Cuando la Autoridad Decisoria tenga dudas sobre la existencia de infracción administrativa, decidirá por declarar la inexistencia de infracción administrativa en el caso concreto”.*

²⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
Título Preliminar
“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
1. *El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:*
(...)
1.11. *Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.*
En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.”
Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo
6.1 *La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.*
(...).





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 el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado a Consorcio Terminales, por los fundamentos desarrollados en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Informar a Consorcio Terminales, 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 de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

CCC/UMR/jhc-jbd

‘

‘

‘

‘

‘

Handwritten text, possibly a signature or a small note, located in the center of the page.