2019-E01-002746

Lima, 27 de marzo de 2019

RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 00372-2019-OEFA/DFAI

EXPEDIENTE N° : 1495-2018-OEFA/DFAI/PAS **ADMINISTRADO** : REFINERÍA LA PAMPILLA S.A.A.¹

UNIDAD PRODUCTIVA : REFINERÍA LA PAMPILLA

UBICACIÓN : DISTRITO DE VENTANILLA, PROVINCIA

CONSTITUCIONAL DEL CALLAO

SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS MATERIAS : MEDIDAS DE PREVENCIÓN

EXCESO DE LMP

ARCHIVO

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 2086-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 10 de diciembre del 2018, el escrito de descargos del 11 de enero del 2019, presentado por Refinería La Pampilla S.A.A., demás actuados en el expediente; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1. Del 5 al 9 de setiembre del 2016, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del OEFA (en lo sucesivo, **Dirección de Supervisión**) realizó una supervisión regular (en lo sucesivo, **Supervisión Regular 2016**) a la Refinería La Pampilla de titularidad de Refinería La Pampilla S.A.A. (en lo sucesivo, **RELAPASAA** o administrado). Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa S/N² (en lo sucesivo, Acta de Supervisión).
- 2. Mediante el Informe de Supervisión N° 5487-2016-OEFA/DS-HID del 14 de agosto del 2017³ (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión**), la Dirección de Supervisión analizó los hechos detectados, concluyendo que RELAPASAA incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
- 3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1773-2018-OEFA-DFAI/SFEM⁴ del 20 de junio del 2018, notificada al administrado el 3 de julio del mismo año⁵ (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral 1**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas⁶ (en lo sucesivo, **Autoridad Instructora**) inició el presente

Registro Único de Contribuyentes N° 20259829594.

Página 267 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 5487-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto (CD ROM) obrante en el folio 11 del Expediente.

Folios 2 al 11 del expediente y contenido en el disco compacto (CD ROM) obrante en el folio 11 del Expediente.

Folios del 12 al 15 del Expediente.

⁵ Folio 16 del Expediente.

En atención al Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM

procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, **PAS**) contra el administrado, atribuyéndole a título de cargo las presuntas infracciones contenidas en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral 1.

- 4. El 1 de agosto del 2018, RELAPASAA presentó sus descargos⁷ a la Resolución Subdirectoral 1 (en lo sucesivo, **escrito de descargos 1**)
- 5. El 9 de octubre del 2018, mediante la Carta N° 3174-2018-OEFA/DFAI⁸ del 5 de octubre del 2018, se notificó a RELAPASAA el Informe Final de Instrucción N° 1649-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁹ (en lo sucesivo, **Informe Final de Instrucción 1**).
- 6. Posteriormente, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2825-2018-OEFA-DFAI/SFEM¹0 del 19 de octubre del 2018 (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral 2**), notificada el 29 de octubre de 2018¹¹, se varió la imputación de cargos de la Resolución Subdirectoral 1.
- 7. El 30 de octubre del 2018, RELAPASAA presentó un escrito¹² (en lo sucesivo, **escrito de descargos 2**), indicando que solo presentaría sus descargos a la Resolución Subdirectoral 2 y no al Informe Final de Instrucción 1.
- 8. Con fecha 31 de octubre del 2018, RELAPASAA presentó sus descargos¹³ al Informe Final de Instrucción 1 (en lo sucesivo, **escrito de descargos 3**).
- 9. El 7 de noviembre de 2018, se consultó a RELAPASAA si, atendiendo la variación de los hechos imputados, mantenía su solicitud de Informe Oral¹⁴.
- 10. Con fecha 12 de noviembre de 2018, RELAPASAA confirmó su interés en que se le programe una audiencia de Informe Oral¹⁵.
- El 27 de noviembre del 2018, se llevó acabo la Audiencia de Informe Oral¹⁶ donde RELAPASAA expuso sus argumentos de defensa (en lo sucesivo, **Audiencia de Informe Oral 1**).

Escrito con registro OEFA N° 64770.

⁸ Folios 118 del Expediente.

Folios del 108 al 116 del Expediente (anverso y reverso).

Folios del 122 al 125 del Expediente.

¹¹ Folios del 126 del Expediente.

Escrito con registro OEFA N° 089096. Folios del 127 al 132 del Expediente.

Escrito con registro OEFA N° 089615. Folios del 133 al 150 del Expediente.

¹⁴ Folio 153 del Expediente.

¹⁵ Escrito de registro Nº 91885 Folios 154 a 155 del Expediente.

Conforme consta en el Acta de Informe oral obrante en Folio 157 del Expediente. Con escrito de registro Nº 95756 Relapasa procedió a designar a sus representantes.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

- 12. El 28 de noviembre del 2018, RELAPASAA presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral 2 (en lo sucesivo, **escrito de descargos 4**).
- 13. El 27 de diciembre del 2018, mediante la Carta N° 4089-2018-OEFA/DFAI¹⁷ se notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 2086-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 10 de diciembre del 2018 (en lo sucesivo, **Informe Final de Instrucción 2**)¹⁸.
- 14. El 11 de enero del 2019, el administrado presentó su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción 2¹⁹ (en lo sucesivo, **escrito de descargos 5**).
- El 26 de febrero del 2019, se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral solicitada por el administrado en su escrito de descargos 5, (en lo sucesivo, Audiencia de Informe Oral 2).
- II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL
- 16. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19º de la Ley Nº 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 19º de la Ley Nº 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo Nº 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, Normas Reglamentarias) y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo Nº 027-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, RPAS del OEFA).
- 17. 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 las supuestas infracciones generen daño real a la salud o vida de las personas, se traten 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 Reglamentarias²⁰, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

Folio 202 del Expediente.

Folios del 189 al 201 (reverso) del Expediente.

¹⁹ H.T 2019-E01-002746.

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.

[&]quot;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

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

- (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.
- 18. Cabe resaltar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19º de la Ley Nº 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. Hecho imputado N° 1: RELAPASAA no adoptó medidas preventivas en el área de blending de material de corte, a efectos de evitar la ocurrencia de impactos ambientales negativos (suelos impregnados con hidrocarburos) durante el desarrollo de sus operaciones.

a) Análisis del hecho imputado N° 1

19. Durante la Supervisión Regular 2016, se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en cinco (5) puntos ubicados en el área de *blending*²¹. Asimismo, se observó que las áreas impactadas tienen un tamaño promedio de 0.5 m² en un área total de 25 m² con coordenadas UTM (WGS84) 8681230 N, 267757 E del punto central de la zona indicada. Conforme se aprecia a continuación:



Registro fotográfico N° 123. Se observa el suelo impregnados con hidrocarburos. Coordenadas UTM (WGS 84): N8681230: E 267757.

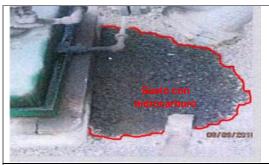
Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado".

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. (...)".

El área de blending está referida a la zona donde se realizan los cortes de la actividad de refinación de hidrocarburos.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad





Registro fotográfico N° 124. Se observa el suelo impregnados con hidrocarburos. Coordenadas UTM (WGS 84): N 8681230; E 267757.



Registro fotográfico N° 125. Se observa el suelo impregnados con hidrocarburos. Coordenadas UTM (WGS 84): N 8681230; E 267757.

Fuente: Informe de Supervisión

20. Adicionalmente, cabe agregar que, los suelos impregnados con hidrocarburos fueron detectados el día que culminaba la Supervisión Regular 2016, conforme consta en el Informe de Supervisión²².

"Sustento Técnico:

2.1 (...)

Aquí se observó 5 zonas, dentro del área de blending, impactadas con hidrocarburos sobre suelo, las manchas tienen un tamaño promedio de 0.5m², las cuales fueron causadas por el filtrado de producto proveniente de los empalmes de las válvulas y tuberías hacia el suelo.

Se debe precisar, que este punto fue supervisado el día en que culminaba la supervisión, estando el equipo de muestreo del OEFA, tomando muestras de agua de mar, agua subterránea y ruido ambiental, razón por la cual, no se pudo recabar la muestra de suelo en este punto."

(Lo resaltado ha sido agregado)

21. En tal sentido, se colige que las fugas, liqueos o filtración de productos proveniente de los empalmes de las válvulas y tuberías en el área de *blending* habría ocurrido el último día de la supervisión, es decir, el hecho materia de análisis habría ocurrido mientras se estaba llevando acabo la Supervisión Regular 2016.

Página 31 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 5487-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto (CD ROM) obrante en el folio 11 del Expediente

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

Respecto de las medidas de prevención

- 22. Conforme lo consignado en el Informe de Supervisión²³, se verificó el filtrado del hidrocarburo proveniente de las fugas, liqueos o filtración de productos proveniente de los empalmes de las válvulas y tuberías, impactado sobre el suelo. En tal sentido, la Dirección de Supervisión concluyó que el administrado no cumplió con adoptar las medidas de prevención en el área de *blending* a efectos de evitar suelos impregnados con hidrocarburos.
- 23. En esa línea, la Autoridad Instructora, a través de la Resolución Subdirectoral 2 (nota al pie N° 13) señaló que el administrado debió adoptar como medidas de prevención, la siguientes: (i) inspecciones, (ii) patrullajes, (iii) mantenimientos preventivos, entre otros, que le hubieran permitido identificar el filtrado proveniente de los empalmes de las válvulas y tuberías hacia el suelo.

Respecto de la afectación al ambiente

- 24. Cabe indicar que, la contaminación de los suelos por hidrocarburos tiene un pronunciado efecto sobre las propiedades microbiológicas, físicas y químicas de un suelo. En tanto, el crecimiento de la vegetación sobre áreas contaminadas puede ser impedido o retardado, dependiendo de los cambios que ocurren en las propiedades del suelo²⁴.
- 25. Debido a ello, la toxicidad de los hidrocarburos de petróleo en el suelo puede interferir en el desarrollo de forrajes, cultivos y flora natural al afectar la fertilidad del suelo; toda vez que, el hidrocarburo al entrar en contacto con el suelo genera la reducción en la retención de humedad y/o nutrientes, compactación, cambios en pH y salinidad²⁵.
- 26. Asimismo, la presencia de hidrocarburos produce compuestos tóxicos que son absorbidos por la flora generando síntomas de estrés y problemas de germinación, además de verse afectada diferentes especies de fauna donde el suelo y la flora resulta ser su fuente de sustento.

b) Análisis de descargos

27. En sus descargos, así como en la Audiencia de Informe Oral 1 y 2, RELAPASAA alegó que la fuga era puntual, ya que derivaba de la empaquetadura de la brida, debido a la sobrepresión del producto estancado al incrementar la temperatura. Asimismo, señaló que sí adoptó las medidas de prevención pertinentes, como las inspecciones, las mismas que se ejecutan de forma semanal o quincenal, en tanto,

Página 31 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 5487-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto (CD ROM) obrante en el folio 11 del Expediente

Luque, J.; Molina, D.; Amari, M.; Lisoni, C. Características edáficas de suelos afectados por derrames de petróleo Obtenido en: http://argentinambiental.com/notas/informes/caracteristicas-edaficas-suelos-afectados-derrames-petroleo/

⁽Revisado el 25 de marzo del 2019)

⁽PDF) Contaminación de suelos y aguas por hidrocarburos en Colombia. Fitorremediación como estrategia biotecnológica de recuperación.

Obtenido en:

https://www.researchgate.net/publication/318040454_Contaminacion_de_suelos_y_aguas_por_hidrocarburos_en_Colombia_Fitorremediacion_como_estrategia_biotecnologica_de_recuperacion. (Revisado el 25 de marzo del 2019)

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

consisten en la visita al área pertinente, verificación del ajuste de las bridas, tuberías y empaquetaduras.

- 28. En esa línea, señaló que cuenta con el Manual de Operaciones MDP-01 "Instrucciones para la inspección integral de la Planta", elaborado en mayo del 2015 (en lo sucesivo, **Manual de Operaciones**).
- 29. Al respecto, es preciso indicar que, en el referido Manual de Operaciones se anexa²⁶ un formato que contempla diversas acciones destinadas a evaluar el estado general de la planta con una frecuencia semanal, las mismas que comprenden los siguientes temas:
 - Seguridad y medio ambiente: relacionado con la operación de determinados componentes de la Planta como detectores fijos, contenedores de arena, duchas de emergencia, entre otros.
 - (ii) Productos químicos: relacionado con la ubicación y el manejo de productos químicos empleado durante la operación de la Planta.
 - (iii) Revisión General: relacionado con la revisión de instalaciones de la planta como drenajes, líneas de proceso, equipos. Además, incluye acciones destinadas a la limpieza de la Planta.
- 30. De la evaluación de los documentos presentados por el administrado, se advierte que las acciones descritas en los ítems (i) y (ii) no guardan relación con la presente imputación, toda vez que las actividades desarrolladas en los citados acápites están relacionadas con la operatividad de los detectores fijos, duchas de emergencias, contenedores de arena adecuados y lavaojos con niveles adecuados de agua; así como, la ubicación y el manejo de productos químicos empleado durante la operación de la Planta. Por consiguiente, se evidencia que dichas actividades no quardan relación con la ejecución de medidas de prevención en el área de blending.
- 31. No obstante, de la revisión del documento indicado en el ítem (iii) denominado "Revisión General" se advierte que incluye preguntas relacionadas a la identificación de liqueos de fluidos en líneas de proceso o equipos²⁷, así como las medidas adoptadas ante dicha situación, conforme se muestra en la siguiente imagen:

Se evaluará que la planta esté libre de suciedad. Se debe contemplar tanto referida a hidrocarburos como otros materiales procedentes de algunas reparaciones, parada de planta, etc. (charcos de producto, pérdida por bridas, prensas, etc.). (...)"

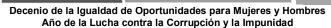
Folio 56 del Expediente.

Folio 52 (reverso) del Expediente. MANUAL DE OPERACIÓN MDP-01-IO-2015:

[&]quot;INSTRUCCIONES PARA LA INSPECCIÓN INTEGRAL DE LA PLANTA 3. ACCIONES

^{3.1} Estado general de las instalaciones

^{3.1.1.}Limpieza



3) REVISIÓN GENERAL	SI	NO.	NA
	31	INU	IVA
Todos los drenajes cuentan con tapón?	Х		
¿Los carteles de señalización se encuentran limpios y en buenas condiciones?	x		
Existe algún goteo de producto en líneas de proceso o equipos?	х		
Si la respuesta es Sí: ¿El goteo está recogido en algún sistema de contención? (recipientes)	х		
¿Alguna bomba presenta fuga por el sello?		x	
Si la respuesta es SÍ: ¿La fuga de los sellos de la bomba está recogida en algún sistema de contención?			X
¿El área se encuentra en óptimas condiciones de orden y limpieza?	Х		
¿Se tiene delimitado claramente los accesos vehiculares y peatonales?	×		
¿Se tienen los residuos dispuestos en los cilindros de acuerdo a la clasificación por color?	x		
¿La tubería presentan corrosión o requiere pintado?		х	
¿Tubería presenta contacto con suelo?		x	

Fuente: Escrito con registro OEFA N° 64770. Extracto del Manual de Operaciones MDP-01. Instrucciones para la inspección integral de planta.

32. De la imagen precedente, se advierte que el **formato, antes descrito, calza con el tipo de medida de prevención** (inspección o patrullaje) **y la finalidad** (identificación de liqueos) de la misma, que fueron señaladas en la imputación de cargos, de la Resolución Subdirectoral 2, toda vez que en ella se precisó el tipo de medidas, presuntamente no adoptadas, así como la finalidad de éstas para el caso en particular; conforme se cita a continuación:

"Medidas preventivas como <u>inspecciones</u>, <u>patrullajes</u>, mantenimientos preventivos, entre otros, <u>que le hubieran permitido</u> <u>identificar el filtrado</u> proveniente de los empalmes de las válvulas y tuberías hacia el suelo."

(Lo subrayado ha sido agregado)

- 33. En efecto, en el presente caso, la Autoridad Instructora consideró que la sola identificación de liqueos, en las instalaciones del área de blending de la Refinería La Pampilla, mediante la ejecución de inspecciones, patrullajes y/o mantenimientos, constituyen medidas de prevención cuya finalidad estaba vinculada a identificar el filtrado (liqueos) proveniente de válvulas y tuberías hacia el suelo, sin hacer mención a la frecuencia de ejecución de las mismas.
- 34. Ahora bien, de la revisión del Manual de Operaciones, se verifica que el administrado considera una frecuencia semanal²⁸ para la inspección de sus instalaciones, mas no especifica si dicha frecuencia aplica para cada una de las instalaciones de la Planta o corresponde de manera general a la ejecución de una inspección a cualquier instalación de toda la Planta, por lo que este aspecto queda al criterio, las necesidades y recursos operativos destinados por el administrado.

(Lo subrayado ha sido agregado)

Folio 52 (reverso) del Expediente. MANUAL DE OPERACIÓN MDP-01-IO-2015: "INSTRUCCIONES PARA LA INSPECCIÓN INTEGRAL DE LA PLANTA (...)

^{2.} RESPONSABILIDADES

^{• (...)}

[•] El Operador de Campo tiene la responsabilidad de realizar una auditoría en campo todos los domingos, reportando las condiciones inseguras así como el orden y limpieza del área a su cargo en el formato incluido en el anexo N° 1.(...)"

35. En atención a lo antes señalado, se procede a revisar todas las inspecciones facilitadas por el administrado, las cuales se analizan a continuación:

Lista de Inspecciones realizadas a la Refinería

Análisis		
s documentos,		
ciones fueron		
l a la fecha en		
ros detectados		
ar 2016 (5 al 9		
imismo, de los		
se evidencia que		
se haya inspeccionado el área donde se		
carburos (área		
no pueden ser		
medidas de imputación.		
rroopondon al		
rresponden al nde se produjo		
ide se produjo		
un tipo de d de detectar antes de la		
rresponden al		
nde se produjo		
acticada con en la que se regnados con no puede ser medida de imputación.		
en la que se regnados con no puede ser medida de imputación.		
en la que se pregnados con no puede ser medida de		

Fuente: Escrito N° 2018-E01-89615 del 31 de octubre del 2018 y N° 2019-E01-2746 del 11 de enero del 2019.

36. De la información analizada en el cuadro precedente, se verifica que el formato de inspección de fecha 30 de julio del 2016, generado con anterioridad -un (1) mes aproximadamente- a que se detectaran los suelos impregnados con hidrocarburos

²⁹ Folio 151 del Expediente.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

durante la Supervisión Regular 2016, acredita la inspección en el área *blending*, ubicado al sureste de la Unidad 37 de la Planta de Tratamiento de Efluentes, en los términos del presente hecho imputado.

- 37. Asimismo, se advierte que desde el 30 de enero del 2016³⁰ –ocho (8) meses anteriores a la Supervisión Regular 2016-, RELAPASAA viene desarrollando las actividades de inspecciones en toda la Planta, en función a su Manual de Operaciones MDP-01 "Instrucciones para la inspección integral de la Planta", elaborado en mayo del 2015.
- 38. En ese sentido, cabe reiterar que en el presente PAS se identificaron y consignaron las medidas de prevención que debió adoptar el administrado, tales como inspecciones, patrullajes y/o mantenimiento-, cuya finalidad era la de identificar el filtrado del producto proveniente de los empalmes de las válvulas y tuberías hacia el suelo, por lo que, en el presente caso, la ejecución de las referidas medidas de prevención que cumpla con la finalidad antes descrita, resultaría suficiente para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos, en el área de blending de material de corte.
- 39. En consecuencia, habiéndose acreditado que el administrado sí efectuó la inspección en el área blending, el 30 de julio del 2016, con anterioridad a la supervisión regular del 5 al 9 de setiembre del 2016, se concluye que el administrado adoptó la medida de prevención aplicable al presente caso, la misma que constituye una medida suficiente, toda vez que está destinada a identificar el filtrado (liqueos) proveniente de válvulas y tuberías hacia el suelo, por lo que corresponde declarar el archivo del presente PAS de la presunta infracción imputada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral 2.
- 40. Por consiguiente, al haberse declarado el archivo de la presunta conducta infractora en análisis, no corresponde emitir pronunciamiento sobre los otros argumentos alegados por el administrado.
- 41. Finalmente, es preciso mencionar que durante la Supervisión Regular 2016, RELAPASAA tomó conocimiento del hecho detectado y realizó de manera inmediata las actividades de limpieza y retiro del suelo impregnado en el área afectada, conforme consta en el Acta de Supervisión³¹ y en los registros fotográficos N° 123, 124 y 125 que obran en el Informe de Supervisión³².

N° de hallazgo	SUBSANACIÓN DE HALLAZGOS
1	Se efectuó el retiro de los cilindros de la zona observada y llevados a confinamiento seguro.
2	2.1 Se subsanó la observación de forma inmediata quedando el área limpia, se adjuntan fotografías como evidencia.

Fuente: Acta de Supervisión

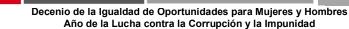
³⁰ H.T 2018-E01-89615.

Página 280 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 5487-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto (CD ROM) obrante en el folio 11 del Expediente

Páginas 32, 443 y 445 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 5487-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto (CD ROM) obrante en el folio 11 del Expediente

PERÚ

DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos



Limpieza y retiro de los suelos impregnados con hidrocarburos



Fuente: Informe de Supervisión

DESPUES

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

- 42. 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 al que ha sido analizado, los que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.
- III.2. <u>Hecho imputado N° 2:</u> RELAPASAA superó los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos respecto al parámetros Coliformes Fecales (790 NMP/100mL, exceso de 97.5 %), en el punto de monitoreo 190, 1a, E-4³³.
 - a) Análisis del hecho imputado 2
- 43. De acuerdo a lo señalado en el Informe de Supervisión, durante la Supervisión Regular 2016 se realizó la toma de muestra de efluentes industriales después del tratamiento correspondiente³⁴, en los siguientes puntos de monitoreo:

Tabla N° 1: Puntos de monitoreo realizado por OEFA

Punto de Muestreo	Descripción	Coordenadas UTM V	
Muestreo	•	Norte	Este
190,1a, E-4 ⁽¹⁾	Punto de muestreo de agua residual industrial, ubicado en la toma de muestra de vertimiento aceitoso y sanitario tratados al mar.	8681157	267642

Fuente: Informe de Supervisión

44. Producto de ello, se obtuvieron los resultados de efluentes industriales, los cuales se encuentran sustentados en el Informe de Ensayo N° 99539L/16³⁵ en el cual se verifica que el administrado presentó excesos respecto a los parámetros Coliformes Fecales y Aceites y grasas.

Cuadro 1: Resultados de Laboratorio - Suelo- Parámetro agravante

Parámetro	Unidad	190,1a, E-4	190,1a, E-9	LMP ⁽²⁾
Aceites y grasas	mg/L	31.7	2.1	20
	Exceso en %	58.5	-	

Fuente: Informe de Supervisión N° 5487-2016-OEFA/DS-HID

En atención a ello, se consideró que excede los LMP de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos, a dicho parámetro agravante, por lo que le correspondería la siguiente tipificación:

N°	Infracción	Base Normativa Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción Monetaria
7	Excederse en más del 50% y hasta en 100% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 30 a 3000 UIT

Realizado por el Laboratorio Inspectorate Services Perú S.A.C, página 161 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 5487-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto (CD ROM) obrante en el folio 11 del Expediente.

⁽¹⁾ Descripción de acuerdo al Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de la Refinería La Pampilla

La Autoridad Instructora procedió a detallar el exceso que debe ser considerado como agravante de la conducta imputada:

⁽²⁾Decreto Supremo N° 037-2008-PCM aprueba los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

- 45. Ahora bien, la Autoridad Instructora, a través de la Resolución Subirectoral 2, señaló que el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD³6, que aprueba la tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA (en lo sucesivo, Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD), dispone que el número de parámetros que exceden los Límites Máximos Permisibles (en lo sucesivo, LMP) y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores, sino factores agravantes para la graduación de la sanción.
- 46. En tal sentido, concluyó que se debe tener en cuenta i) si el parámetro excedido representa o no un mayor riesgo y ii) que represente el mayor rango de excedencia. Es decir, indicó que sólo se imputará la comisión de una infracción, para lo cual se considerará la infracción más grave; que es aquella que represente el mayor porcentaje de excedencia del parámetro que involucra un mayor riesgo ambiental.
- 47. Asimismo, el numeral 4.2 del artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD señala que los parámetros considerados de mayor riesgo ambiental son los siguientes: Cadmio, Mercurio, Plomo, Arsénico, Cianuro, Dióxido de Azufre, Monóxido de Carbono e Hidrocarburos.
- 48. Conforme a lo indicado, y como se desarrolló en la Resolución Subdirectoral 2, los parámetros excedidos en la presente imputación son Coliformes Fecales y Aceites y Grasas, los cuales no figuran como parámetros de mayor riesgo ambiental. Motivo por el cual, en el presente caso, la Autoridad Instructora procedió a imputar como infracción el parámetro que representa un mayor porcentaje de excedencia, conforme se aprecia a continuación:

<u>Tabla 2: Resultados de Laboratorio – Suelo</u>

Parámetro	Unidad	190,1a, E-4	190,1a, E-9	LMP ⁽²⁾
Coliformes Fecales	NMP/100 ml	790	240	<400
	Exceso en %	97.55	-	\400

Fuente: Informe de Supervisión

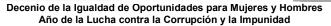
49. De los resultados obtenidos en el punto de monitoreo 190,1a, E-4, se verifica exceso del LMP de efluentes líquidos en el parámetro coliformes fecales en 97.55% (790 mg/L). Asimismo, y en tanto también se detectó excesos del LMP de efluentes líquidos en el parámetro Aceites y grasas en 58.50% (31.7 mg/L) en el punto de monitoreo 190,1a, E-4; siendo dicho exceso considerado como agravante de la conducta imputada, conforme se aprecia a continuación:

⁽²⁾ Decreto Supremo N° 037-2008-PCM aprueba los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos.

Excede los LMP de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos.

Aprueban Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD

[&]quot;Artículo 8".- Factor agravante relacionado a la excedencia de los límites máximos permisibles
El número de parámetros que exceden los Límites Máximos Permisibles y la cantidad de puntos de control en los
que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores, sino factores agravantes para la graduación
de la sanción."



<u>Tabla 3: Resultados de Laboratorio – Suelo– Parámetro agravante</u>

1	Parámetro	Unidad	190,1a, E-4	190,1a, E-9	LMP ⁽²⁾
Ì	Aceites y grasas	mg/L	31.7	2.1	20
		Exceso en %	58.5	-	20

Fuente: Informe de Supervisión

Decreto Supremo N° 037-2008-PCM aprueba los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos

- 50. Ahora bien, en atención a lo antes señalado, es importante determinar los alcances de una disposición administrativa, en la medida que la autoridad debe partir del análisis del sistema de fuentes del derecho administrativo entre los que figuran las normas y principios que poseen imperatividad, como son los propios reglamentos de las entidades -numeral 2.5 el artículo V³⁷ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en lo sucesivo, TUO de la LPAG)- y las leyes -numeral 2.3 el artículo V38 del TUO de la LPAG-. De ser este el caso, habida cuenta que se trata de analizar normas jurídicas, el operador jurídico podrá emplear, para tal efecto el método literal, los métodos sistemáticos por ubicación y por comparación³⁹.
- 51. En este tipo de situaciones, al emplear el método de interpretación sistemático por ubicación y comparación, la autoridad puede aclarar el sentido de la disposición o evitar contradicciones en la interpretación del texto. Ello, en la medida que los distintos enunciados normativos forman parte de un ordenamiento jurídico cuya previsibilidad, sistematicidad y coherencia debe serles garantizados a los particulares a efectos de que puedan planificar las acciones que querrán realizar en el futuro.
- 52. Atendiendo al marco conceptual antes referido, se tiene que el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, norma que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionados al incumplimiento de los LMP, señala lo siguiente:

"Artículo 8°. - Factor agravante relacionado a la excedencia de los límites máximos permisibles

(...)
2. Son fuentes del procedimiento administrativo:

2.3. Las leyes y disposiciones de jerarquía equivalente.

Excede los LMP de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos.

Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019-JUS.

[&]quot;Artículo V.- Fuentes del procedimiento Administrativo

^(…)

^{2.} Son fuentes del procedimiento administrativo:

^{2.5.} Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y reglamentos de las entidades, así como los de alcance institucional o provenientes de los sistemas administrativos. (...)"

Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°004-2019-JUS.

[&]quot;Artículo V.- Fuentes del procedimiento Administrativo

Rubio Correo, Marcial. EL SISTEMA JURIDICO. Introducción al Derecho. Lima: Fondo editorial de la PUCP, 2012,

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

El número de parámetros que exceden los Límites Máximos Permisibles y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores, sino agravantes para la graduación de la sanción."

- 53. En el texto del citado cuerpo normativo se establece que los LMP y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores; sin embargo, luego se indica que esos excesos serán tomados en cuenta como agravante para la sanción que se pueda imponer. De manera adicional, se precisa que el referido artículo lleva como título "Factor agravante relacionado a la excedencia de los LMP".
- 54. Una lectura del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD es que se trata de una regla dirigida a la Autoridad Instructora, conforme a la cual, solo deberá imputar cargos por el exceso más grave siendo los demás agravantes. No obstante, una segunda lectura del mismo artículo es que se trata de una regla dirigida a la Autoridad Decisora, la cual debe ser empleada únicamente en los casos que corresponda imponer una sanción, es decir al momento de proceder con la graduación del monto de la multa.
- 55. De considerarse la **primera lectura**, ello implicaría que la Autoridad Instructora deberá imputar cargos al administrado únicamente por el parámetro con el exceso más grave, siendo los demás excesos considerados solo en la etapa en la que se determine la sanción que corresponda. Ello implicará que respecto de los demás parámetros excedidos (distintos al parámetro que presente el mayor exceso) el administrado no conocerá ni podrá ejercer su derecho de defensa desde el inicio del procedimiento sancionador, lo que vulneraría su derecho a un debido procedimiento, el cual se encuentra garantizado en la Constitución y la normativa administrativa como se muestra a continuación:

"Constitución Política del Perú

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

TUO de la LPAG

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:
- 1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (...)

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia."

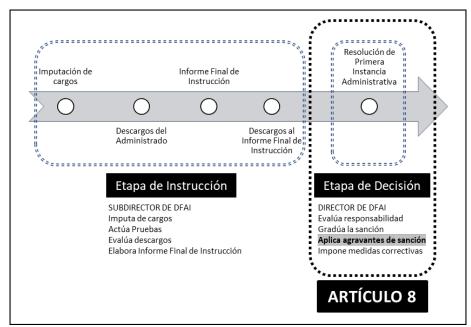
(Sin resaltado en el original)

- 56. De las normas citadas, se desprende que toda agravación de la sanción que se le imponga a un particular debe acaecer luego de un debido procedimiento donde aquel haya tenido la oportunidad de conocer cuáles eran todos los hechos que le podrían acarrear algún tipo de responsabilidad y haya podido ejercer su derecho de defensa sobre cada uno de ellos. Dicho de otro modo, no se condice con el texto Constitucional ni con las normas administrativas contenidas en el TUO del LPAG que el administrado tome conocimiento de la existencia de otros parámetros excedidos (distintos al parámetro más grave) en el momento en que se proceda a imponerle la sanción sin que previamente haya tenido la oportunidad de contradecirlos⁴⁰.
- 57. A diferencia de lo expresado previamente, la **segunda lectura** garantiza un debido procedimiento al administrado, en la medida que, previamente, la Autoridad Instructora deberá comunicarle, desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador, cuáles son los parámetros excedidos, ello a fin de que pueda presentar sus argumentos de defensa respecto del integro de parámetros excedidos y no solo respecto al más grave.
- 58. Para tal efecto, la comunicación del íntegro de los parámetros y puntos excedidos debe realizarse en la resolución de inicio del procedimiento por parte de la Autoridad Instructora. Corresponderá a la Autoridad Decisora evaluar tanto los argumentos del administrado (que consten en sus descargos) y de la Autoridad Instructora (recogidos en el Informe Final de Instrucción) a efectos de determinar los excesos incurridos, respecto de cuales resulta responsable y, si fuera el caso, la sanción a imponer.
- 59. Cabe destacar que, es recién al momento de determinar la sanción a imponer luego de declarada la responsabilidad administrativa por parte de la Autoridad Decisora- que se aplican los agravantes para cuantificar el monto final de la multa. El Gráfico N° 1 expresa lo señalado y se condice con la segunda lectura, mostrando las autoridades a cargo de cada fase, los actos y las etapas que debe seguirse para la imputación de cargos, la determinación de responsabilidad, la imposición de una sanción y su correspondiente agravación, de ser el caso.

Sobre la aplicación de los principios del debido proceso a cualquier tipo de procedimiento donde se encuentre en discusión derechos de las personas se puede revisar la siguiente jurisprudencia: Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001. párr. 71. Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de febrero de 2001. párr. 102. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Garantías judiciales en Estados de Emergencia. (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). párr. 27.

A nivel constitucional se puede revisar la sentencia del 8 de agosto del 2012, recaída en el Expediente N° 00156-2012-PHC/TC (caso Tineo Cabrera), fundamento jurídico 2. Esta posición ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de mayo del 2016, recaída en el Expediente N° 05487-2013-PA/TC (caso Pesquera Exalmar S.A.), fundamento jurídico 4.

<u>Gráfico 1</u> <u>Aplicación del artículo 8 de la RCD N° 045-2013-OEFA/CD en el Procedimiento</u> Administrativo Sancionador del OEFA



Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA

- 60. Por las consideraciones expuestas, se advierte que en el presente PAS se ha visto vulnerado el principio de debido procedimiento, toda vez que la variación de la imputación en análisis realizada en la Resolución Subdirectoral 2, imposibilitó al administrado presentar sus argumentos de defensa respecto del íntegro de parámetros excedidos y limitándolo solo respecto del más grave, asimismo, se ha visto vulnerado los principios de Legalidad y Tipicidad, toda vez que, en la descripción del hecho imputado materia de análisis, no se consideró el exceso de LMP respecto del parámetro de Aceites y Grasas.
- 61. En esa misma línea, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, a través de la Resolución N° 137-2019-OEFA-TFA-SMEPIM de fecha 13 de marzo del 2019, ha señalado que resulta correcta la imputación de cargos respecto a todos los parámetros excedidos de LMP y su correspondiente punto de control, así como la determinación de norma sustantiva incumplida y los tipos infractores a los que corresponde cada exceso detectado, a fin de que se pueda analizar la responsabilidad por cada uno de ellos⁴¹.
- 62. De todo lo expuesto, corresponde declarar el archivo del presente PAS de la presunta infracción imputada en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral 2.

Resolución N° 137-2019-OEFA/TFA-SMEPIM emitida por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del 13 de marzo del 2019 (considerandos N° 36 al 41 de la referida Resolución).

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

- 63. Por consiguiente, al haberse declarado el archivo de la presunta conducta infractora en análisis, no corresponde emitir pronunciamiento sobre los otros argumentos alegados por el administrado.
- 64. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que el pronunciamiento de 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 al que ha sido analizado, los que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

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 Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, y de lo dispuesto en 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 en el Artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD;

SE RESUELVE:

<u>Artículo 1°.</u>- Declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra **Refinería La Pampilla S.A.A.**, de las presuntas infracciones indicadas en los numerales 1 y 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 2825-2018-OEFA-DFAI/SFEM, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

<u>Artículo 2°.</u>- 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 218° del Texto Único Ordenado de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Registrese y comuniquese.

[RMACHUCA]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando los dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. Nº 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica e ingresando la siguiente clave: 01257683"

