



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 120-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 708-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : REFINERÍA LA PAMPILLA S.A.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1653-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1653-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Refinería La Pampilla S.A.A. por la comisión de las siguientes conductas infractoras:*

- i) *Durante los meses de agosto, setiembre y octubre de 2014 Refinería La Pampilla superó los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM respecto de los parámetros cloro residual y coliformes Totales de sus efluentes líquidos monitoreados en la Estación E-4; lo cual generó el incumplimiento del artículo 17° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, del artículo 117° de la Ley General del Ambiente, en concordancia con el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM que aprueba los Límites Máximos Permisibles para las actividades del subsector hidrocarburos. Y en ese sentido, configuró la infracción prevista en el numeral 11° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles*

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 708-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD.

- ii) *Durante los meses de noviembre y diciembre de 2014 y marzo y mayo de 2015, Refinería La Pampilla superó los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-20008-PCM respecto de los parámetros Cloro residual, Coliformes Fecales y Coliformes Totales de sus efluentes líquidos monitoreados en la Estación E-4; conducta que generó el incumplimiento del artículo 17° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, del artículo 117° de la Ley General del Ambiente, en concordancia con el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM y el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM que aprueba los Límites Máximos Permisibles para las actividades del subsector hidrocarburos. Y en ese sentido, configuró la infracción prevista en el numeral 11° de 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, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD.*

En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.

Lima, 11 de mayo de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Refinería La Pampilla S.A.A.² (en adelante, **La Pampilla**) desarrolla la actividad de refinación, almacenamiento, comercialización, transporte y distribución de hidrocarburos en las instalaciones del mismo nombre, dentro de las cuales se encuentra su Planta de Ventas (en adelante, **Refinería y Planta de Ventas**), ubicadas en el distrito de Ventanilla, provincia constitucional del Callao.
2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Refinería (en adelante, **PAMA**).
3. A través de Oficio N°4871-98-EM/DGH, el Minem aprobó el Estudio de Impacto Ambiental de la Refinería y su Planta de Ventas (en lo sucesivo, **EIA**).
4. Del 1 al 15 de mayo de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular**) a las

² Registro Único de Contribuyente N° 20259829594.

instalaciones de la Refinería, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos por el administrado en sus instrumentos de gestión ambiental.

5. Los resultados de la Supervisión Regular, fueron recogidos en el Acta de Supervisión S/N³ (en lo sucesivo, **Acta de Supervisión**) y, analizados en el Informe de Supervisión Directa N° 747-2016-OEFA/DS-HID⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**) así como, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 1198-2016-OEFA/DS⁵ del 31 de mayo de 2016 (en adelante, **ITA**).
6. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 846-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 20 de julio de 2016⁶ (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra La Pampilla⁷.
7. El Informe Final de Instrucción N° 1205-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 21 de noviembre de 2017⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), fue notificado al administrado en esa misma fecha, otorgándosele un plazo de cinco días hábiles para la presentación de sus descargos⁹.
8. Luego de analizados los descargos, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1653-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017¹⁰ (en adelante, **Resolución Directoral**), mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de La Pampilla¹¹, por la comisión de las conductas

³ Documento del Informe de Supervisión N° 747-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto que obra en folio 16.

⁴ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 16.

⁵ Folios 1 a 15.

⁶ Folios 17 a 33. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 26 de julio de 2016 (folio 34).

⁷ La Pampilla presentó sus descargos mediante escrito con registro N° 59363, el 25 de agosto de 2016 (folios 36 a 185).

⁸ Folios 193 a 209.

⁹ A través del escrito con registro N° 89481, presentado el 13 de diciembre de 2017 (folios 212 a 227), La Pampilla formuló descargos al Informe Final de Instrucción.

¹⁰ Folios 249 a 268. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a La Pampilla el 21 de diciembre de 2017 (foja 269).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Maple, se realizó en virtud 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio

detalladas en el cuadro que se muestra a continuación¹²:

Cuadro N° 1.- Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Durante los meses de agosto, setiembre y octubre de 2014 Refinería La Pampilla habría superado los LMP	Artículo 17 ¹³ de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley	Numeral 11° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles

de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva (...)

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹² Mediante el artículo 2° de la referida resolución directoral, la DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos a:

N°	Presuntas Conductas Infractoras
3	Durante el periodo 2014, Refinería La Pampilla no habría efectuado el monitoreo ambiental de ruido en el Punto S-8, incumpliendo lo establecido en su Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Reubicación Parcial de Capacidad de Almacenamiento de Crudo -Refinería La Pampilla.
4	Refinería La Pampilla habría incumplido con someter a un adecuado mantenimiento los tanques 202-E (Diesel), 12-B (Nafta), 14-B (Aceites combustibles), 1-A (almacenamiento de crudo) y 1-C (almacenamiento de crudo/slop) de la Refinería La Pampilla, impactando con hidrocarburos un área aproximada de 53.80 m ² de suelo natural, incumpliendo lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de una Nueva Unidad de Tanques, aprobado mediante Resolución Directoral N° 297-20001-EM/DGAA.

En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a las mismas.

¹³ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	establecidos en el Decreto Supremo N° 037-20008-PCM respecto de los parámetros Cloro residual y Coliformes Totales de sus efluentes líquidos monitoreados en la Estación E-4.	del Sinefa), Artículo 117 ^{o14} de la Ley General del Ambiente (en lo sucesivo, LGA) en concordancia con el artículo 3 ^{o15} del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, Antigo RPAAH) y el artículo 1 ^{o16} del Decreto	previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD).

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión. d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia. (...)

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
Artículo 117.- Del control de emisiones

- 117.1 El control de las emisiones se realiza a través de los LMP y demás instrumentos de gestión ambiental establecidos por las autoridades competentes.
117.2 La infracción de los LMP es sancionada de acuerdo con las normas correspondientes a cada autoridad sectorial competente.

Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006
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 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. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

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

Artículo 1.- Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos:

Apruébese y adóptese como Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos, los valores que a continuación se detallan:

Tabla N° 01

Parámetro Regulado (mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento)	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Cloruro	500 (a ríos, lagos y embalses) 2000 (estuarios)
Cromo Hexavalente	0,1
Cromo Total	0,5
Mercurio	0,02
Cadmio	0,1
Arsénico	0,2
Fenoles para efluentes de refinerías FCC	0,5
Sulfuros para efluentes de refinerías FCC	1,0
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250
Cloro residual	0,2

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		Supremo N° 037-2008-PCM que aprueba los LMP para las actividades del subsector hidrocarburos.	
2	Durante los meses de noviembre y diciembre de 2014 y marzo y mayo de 2015, Refinería La Pampilla habría superado los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM respecto de los parámetros Cloro residual, Coliformes Fecales y Coliformes Totales de sus efluentes líquidos monitoreados en la Estación E-4.	Artículo 17° de la Ley del Sinefa, Artículo 117° de la LGA, en concordancia con el artículo 3° ¹⁷ del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en lo sucesivo, Nuevo RPAAH) y el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM que aprueba los LMP para las actividades del subsector hidrocarburos.	Numeral 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD ¹⁸ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1653-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

Nitrógeno amoniacal	40
Coliformes totales (NMP/100 mL)	< 1000
Coliformes Fecales (NMP/100 mL)	< 400
Fósforo	2,0
Bario	5,0
pH	6,0 - 9,0
Aceites y grasas	20
Plomo	0,1
Incremento de Temperatura	>3°C

¹⁷ Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM, publicado el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente.

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

¹⁸ 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, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD.

	INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
11	Excederse en más del 200% 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 de Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA	GRAVE	De 50 a 5 000 UIT

9. La Resolución Directoral N° 1653-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁹:

Con relación a la conducta infractora N° 1

- (i) La Autoridad Decisora, precisó que en atención a lo establecido en el artículo 3° del Antiguo RPAAH, los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables de las descargas de efluentes líquidos, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (en adelante, **LMP**) vigentes. En esa misma línea, precisó que en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, se establece la obligatoriedad del cumplimiento de los LMP para los efluentes líquidos de las actividades del subsector de hidrocarburos.
- (ii) No obstante, la primera instancia señaló que, del análisis de gabinete realizado a los reportes de monitoreo, la DS constató que durante los meses de agosto, setiembre y octubre de 2014, el administrado excedió en más de 200% y 100% los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM con relación a los parámetros cloro residual y coliformes totales en la estación de monitoreo E-4.
- (iii) En tal sentido, con relación a los argumentos del administrado referidos a:
- ✓ Que el exceso de los LMP se originó a consecuencia de que la Planta de Tratamiento Biológico (en adelante, **PTB**) se encontraba en etapa de implementación;
 - ✓ Que, si bien el mencionado Decreto Supremo se estableció un plazo de adecuación de dieciocho meses, dicho plazo resultó de imposible cumplimiento, siendo ello comunicado al Consejo Nacional del Medio Ambiente (en adelante, **CNMA**) y al Minem; y
 - ✓ Que dicha inviabilidad fue ratificada por la Dirección General de Hidrocarburos del Minem a través del Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC, la cual consideró además que se debería establecer un cronograma razonable en atención a la evaluación de cada caso en particular.

La DFSAI mencionó que i) toda vez que el Decreto Supremo N° 037-2008-EM entró en vigencia el 15 de mayo de 2008, los LMP establecidos en el mismo son exigibles desde el 16 de noviembre de 2009 –tras el plazo de adecuación de dieciocho meses– y ii) que si bien de la revisión efectuada al Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC se desprende que la finalidad del mismo es absolver la consulta técnica realizada por La Pampilla, donde precisa que lo adecuado es realizar una evaluación casuística, lo cierto es que, también señala que el único mecanismo jurídico para el otorgamiento

¹⁹ En este punto, solamente se detallarán los fundamentos relacionados a la conducta infractora por la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa.

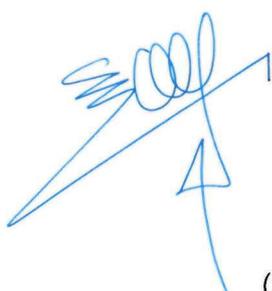
de un plazo mayor por parte del Minem sería a través de una modificatoria normativa con relación al plazo.

- (iv) Por ello, a pesar de haberse recomendado poner en conocimiento el mencionado informe del Minem, esta modificación no se realizó, corresponde desestimar los argumentos del administrado en ese extremo.
- (v) De otro lado respecto a los argumentos esgrimidos por La Pampilla en torno a que, con motivo de la entrada en vigor del Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM, en virtud del cual se aprobaron los Estándares Nacionales de Calidad del Ambiente para Agua (en lo sucesivo, **ECA Agua**), en el 2012 presentó ante el Minem el Plan de Manejo Ambiental (en adelante, **PMA**) que implicaba la construcción de la PTB la cual permitiría cumplir tanto con los LMP como con los ECA Agua, la Autoridad Decisora acotó que pese al argumento señalado por el administrado, los excesos de LMP detectados superan incluso los cuarenta meses alegados por el administrado para la implementación y funcionamiento de su PTB, de forma que, los argumentos en ese extremo tampoco tienen asidero.
- (vi) En esa misma línea, con relación a lo alegado por La Pampilla referente a que al momento de la entrada en vigor del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, se encontraban operando con dos emisores submarinos autorizados²⁰ por la Dirección General de Salud (en adelante, **DIGESA**) para el tratamiento y vertimiento de aguas residuales industriales provenientes de su Planta de Ventas y en ese sentido debían ser adecuados nuevamente a los LMP establecidos en la referida normativa, se continuó con la mencionada implementación en virtud al principio de gradualidad y predictibilidad; la primera instancia precisó que la responsabilidad que rige el presente procedimiento materia de análisis es de carácter objetiva, por lo que una vez verificado el hecho constitutivo de infracción administrativa, el administrado únicamente puede eximirse de responsabilidad solo si acredita de manera fehaciente la ruptura del nexo causal.
- (vii) Al respecto, además señaló que los trabajos de adecuación a los LMP del mencionado Decreto Supremo, no constituyen una exoneración de responsabilidad administrativa, sino más, se tratan de acciones propias para el cumplimiento de la citada norma, la misma que era exigible al administrado a partir del 16 de noviembre de 2009, de conformidad con el principio de gradualidad y seguridad jurídica, careciendo de sustento lo señalado por La Pampilla en dicho extremo.
- (viii) Por otro lado, con relación al argumento del administrado referido a que el cumplimiento de los ECA Agua -a partir de la construcción de la PTB- implica también la observancia de los LMP, la DFSAI se pronunció señalando que el cumplimiento de los mismos se encuentran referidos a dos escenarios distintos, toda vez que, mientras el primero está referido al cuerpo receptor

²⁰

Mediante Resolución Directoral N° 217-2008/DIGESA/SA.

(donde finalmente son vertidos los efluentes), el segundo (que es materia de análisis) se encuentra relacionado con el efluente generado por el ejercicio de las actividades del administrado -previo a su vertimiento al cuerpo receptor; y, aunado a que los lineamientos aprobados por el Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM fueron emitidos al momento en el que ya era exigible el cumplimiento de los LMP aprobados mediante Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, lo argumentado por el administrado no tiene asidero.



(ix) De igual manera, con referencia a lo señalado por La Pampilla en su escrito de descargos referente a que mediante escrito presentado el 10 de julio de 2015 - donde consigna las acciones de mejoramiento del tratamiento de efluentes de la Refinería- así como de los informes de ensayos, se acredita el cumplimiento de los LMP en el mes de junio, la Autoridad Decisora mencionó que las infracciones por exceso de los LMP no son subsanables, conforme lo ha señalado por el TFA, por lo que el no exceder dichos límites en posteriores monitoreos así como las medidas adoptadas por el administrado para evitar el exceso de los LMP no subsanan la infracción cometida.



(x) Conforme a lo expuesto, la primera instancia manifestó que al no haberse transgredido el Principio de Confianza Legítima, ni verificado la existencia de ruptura del nexo causal, ha quedado acreditado que el administrado es responsable por exceder los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM respecto de los parámetros cloro residual y coliformes totales de sus efluentes líquidos monitoreados en la Estación E-4, por lo que corresponde declarar su responsabilidad administrativa en el presente extremo.

Sobre la conducta infractora N° 2



(xi) Al respecto, la DFSAI señaló que pese a la obligatoriedad del cumplimiento de los LMP establecidos en el Decreto N° 037-2008-PCM, del análisis de gabinete efectuado, también se evidenció que durante los meses de noviembre y diciembre de 2014 y marzo y mayo de 2015, La Pampilla excedió dichos límites respecto a los parámetros de cloro residual, coliformes fecales y coliformes totales, respectivamente.

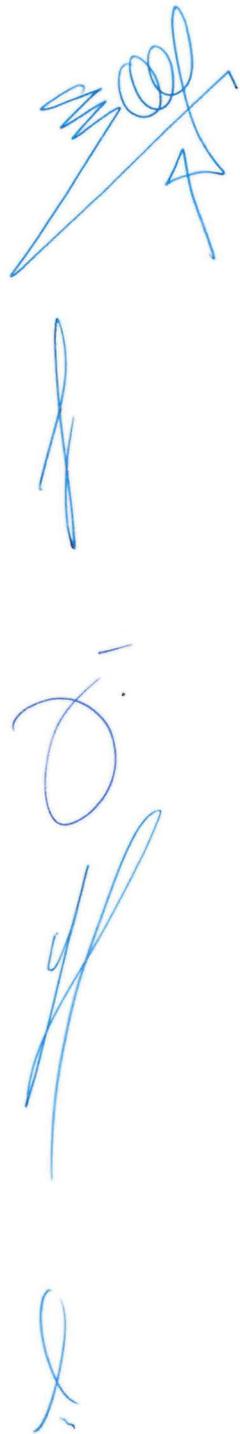


(xii) Sobre el particular, precisó que en la medida que el administrado empleó los mismos argumentos exculpatorios para ambas conductas infractoras, estos fueron analizados conforme se precisó para el hecho imputado N° 1, por lo que no cabe mención reiterar.



(xiii) No obstante, respecto a lo alegado por La Pampilla en el informe oral, donde cuestionó el análisis por separado de los hechos imputados N° 1 y 2 siendo que estos debieron de considerarse como una única conducta infractora, por lo que con ello se habría vulnerado el principio de legalidad y predictibilidad en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI precisó que la Autoridad Instructora es la única competente para imputar cargos y

no así la DS, por lo que infirió que la primera al formular la imputación de cargos valoró que en el Informe de Supervisión no se habría tenido en cuenta la entrada en vigor del Nuevo RPAAH.

- 
- (xiv) En esa misma línea, la Autoridad Decisora señaló que con dicha separación no resulta ningún tipo de perjuicio al administrado, pues en el rubro correspondiente a la sanción -de corresponder- se indica un monto único por ambos hechos imputados, ni tampoco se refleja contradicción con los criterios seguidos por el OEFA señalados en el artículo 8 de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA-CD.
- (xv) Asimismo, refirió que de la Tabla descriptiva de las conductas infractoras desarrollada por la SDI, se advierte que las imputaciones cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 12° del TUO del RPAS toda vez que i) cuenta con una descripción clara de los hechos imputados, ii) indica las normas sustantivas presuntamente incumplidas que tipifican la conducta infractora, iii) la sanción que, en su caso, correspondería imponer identificando la norma que tipifica dicha sanción; por lo que concluyó que la Resolución Subdirectoral fue válidamente emitida.
- (xvi) Por otro lado, la DFSAI acotó que en la medida en la que conforme a lo establecido en el numeral 215.2 del artículo 215° y el artículo 216° del TUO de la LPAG, ni la Resolución Subdirectoral ni el Informe Final de Instrucción constituyen actos definitivos que pongan fin a la primera instancia administrativa, no colocan en indefensión al administrado, así como tampoco ha impedido continuar con el procedimiento, desestimó la invalidez planteada por La Pampilla de dichos actos administrativos.
- (xvii) Cabe señalar, de igual manera, que la primera instancia aclaró que las imputaciones materia de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en los expedientes N° 342-2014-OEFA/DFSAI/PAS, 1990-2016-OEFA/DFSAI/PAS y 2099-2016-OEFA/DFSAI/PAS (señalados por el administrado), no incurren en el supuesto de distinción de imputaciones a diferencia de lo que sucede en el presente procedimiento sancionador materia de análisis en la medida en que tratan de la misma norma sustantiva.
- (xviii) En torno al argumento relativo a que el Informe Final de Instrucción no evaluó las eximentes de responsabilidad administrativa, debido a que a través del mismo se restó importancia al hecho de que, técnicamente, la PTB permitiría a La Pampilla cumplir simultáneamente los LMP y los ECA Agua, la Autoridad Decisora reiteró que en aplicación del principio de gradualidad regulado en el artículo 33° de la Ley General del Ambiente, y en concordancia con lo señalado en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, los LMP de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos, tras la finalización del plazo de adecuación dispuesto, son exigibles y de obligatorio cumplimiento por parte de los titulares de dichas actividades a partir del 15 de noviembre de 2009.

(xix) En esa medida, también mencionó que si bien a través del Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC se consideró que el plazo de adecuación resultaba superior al lapso exigido por el referenciado Decreto Supremo, lo cierto es que ello constituye una opinión por parte del órgano técnico normativo encargado de proponer y evaluar la política del mencionado sector, lo cual no implica una modificación al plazo de adecuación previsto en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

(xx) De igual manera, respecto a lo alegado por el administrado en el sentido de que con la actualización de su PMA a fin de adecuar sus actividades al cumplimiento de los nuevos ECA Agua, precisó que ello no impide al administrado a cumplir con los LMP contenidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, pues ambos valores están destinados a evaluar elementos distintos.

(xxi) Finalmente, sobre lo alegado por La Pampilla referente a que en el Informe Final de Instrucción se habría vulnerado el principio de continuidad de infracciones previsto en el numeral 7 del artículo 246° del TUO de la LPAG, pues la SDI incurrió en un exceso de punición por la forma de imputar las infracciones, la DFSAI manifestó que en virtud a los elementos constitutivos del referido principio²¹, en el presente caso no existe una resolución que imponga una sanción a La Pampilla que esté relacionada con la conducta infractora materia de análisis, siendo que la resolución que inició el procedimiento administrativo sancionador seguido en el expediente N° 2207-2017-OEFA/DFSAI/PAS, referenciado por el administrado, recién fue emitida en octubre de 2017, encontrándose a la fecha de la emisión de la resolución apelada, en trámite.

(xxii) En razón de ello, señaló que en la medida en la que el incumplimiento de los LMP corresponde a momentos determinados, siendo su naturaleza instantánea, no se cumple con uno de los presupuestos para la aplicación de dicho principio, el mismo que requiere de la comisión de una infracción de naturaleza continuada, por lo que su presunta vulneración alegada por La Pampilla, carece de fundamento.

(xxiii) Por consiguiente, concluyó que, en virtud a lo señalado en el presente acápite, quedó acreditada la responsabilidad del administrado también en este extremo.

Respecto al dictado de la medida correctiva

(xxiv) Sobre este punto, mencionó que al haberse constatado tanto de los reportes de monitoreos como de la implementación de mejoras a fin de optimizar el tratamiento de los efluentes de la Refinería, que se ha dado cumplimiento a la propuesta de medida correctiva dictada en la Resolución Subdirectoral,

²¹ Esto es, que i) hubiera transcurrido por lo menos treinta días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y ii) se hubiese solicitado al administrado el cese de la infracción dentro de dicho plazo.

toda vez que a la fecha de la emisión de la Resolución Directoral, no se exceden los LMP de los parámetros materia de desarrollo, y en estricto cumplimiento de lo señalado en el artículo 22° de la Ley del Sinefa, no consideró el dictado de medida correctiva alguna respecto a las conductas infractoras N°s 1 y 2.

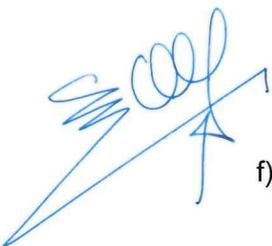
10. El 16 de enero de 2018, La Pampilla interpuso recurso de apelación²² contra la Resolución Directoral, argumentando lo siguiente:

- a) La Pampilla mencionó que, conforme a lo establecido tanto en el numeral 3 del artículo 252° del TUO de la LPAG –que establece los caracteres del procedimiento sancionador– como en el artículo 12° del TUO del RPAS – que recoge el contenido de la resolución de imputación de cargos – no se determina la obligación de indicar, en la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionadora, la norma sustantiva presuntamente vulnerada, pues la calificación de un hecho como infracción se deriva de la comparación del hecho con la norma que la tipifica como tales, esto es, la denominada norma tipificadora.
- b) En ese sentido, señaló que el uso de la norma sustantiva ha sido desarrollado por la jurisprudencia del OEFA a fin de resolver aquellos casos donde se cuestionaba procedimientos sancionadores iniciados en base a normas sancionadora en blanco, vale decir, aquellas que no tipificaban conductas infractoras, sino que contenían un mandato general de no cumplir con las obligaciones previstas en las normas sectoriales. Así las cosas, argumentó que el análisis de tipificación, en estos casos, según el OEFA, se debía completar conjugando la norma tipificadora con la norma que contiene la obligación sustantiva que se habría infringido.
- c) No obstante, el administrado aseveró que esta práctica no tiene vinculación alguna con las exigencias previstas en el TUO de la LPAG ni en el TUO del RPAS, que establecen como presupuesto mínimo la indicación de la norma tipificadora; de forma que, en el presente caso, no se está cuestionando la suficiencia de la norma tipificadora o la existencia de una norma sancionadora en blanco –la norma señala como infracción el exceso de los LMP – que amerite se precise la norma sustantiva al emitirse la resolución que da inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, y menos aún basarse en ella como elemento determinante para la imputación de las infracciones como ha ocurrido en el caso materia de análisis.
- d) De otro lado, el apelante adujo que el cumplimiento de los LMP del sector hidrocarburos es una obligación sustantiva que ha sido recogida sucesivamente por la normativa ambiental del sector, siendo que la referida obligación fue establecida tanto en el Antiguo como en el Nuevo RPAAH; por ello, indicó, que el OEFA confunde la obligación sustantiva con la norma que contiene la obligación sustantiva; por ello, mencionó que, en caso de

²²

Presentado mediante escrito con registro N° 04730 (Folios 271 a 295).

ser necesario indicar la obligación sustantiva bastaría con indicar que, sucesivamente se ha recogido la obligación de no exceder los LMP, en vez de “partir” el hecho detectado imputándolo como dos conductas infractoras distintas.

- 
- e) De igual manera, refirió que la resolución impugnada, en el extremo de su artículo 2°, es nula pues vulnera el principio de legalidad del procedimiento administrativo. Sobre el particular, precisó que, de conformidad con lo señalado en la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, la superación de los LMP constituye una sola conducta infractora sin importar el número de parámetros superados ni la cantidad de puntos de monitoreo donde se superan los mismos²³.
- 
- f) En ese sentido, el apelante sindicó que la DFSAI desconoce su propia jurisprudencia al imputar dos infracciones por el exceso de los LMP en el punto de monitoreo E-4 por el periodo general de los meses de agosto-diciembre 2014 y marzo-mayo 2015; por lo que no habría razón para imputar dos infracciones cuando en realidad existe solamente una, debiendo en todo caso, actuar conforme al Informe de Supervisión como al ITA, más aún cuando existe un procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra en el caso del expediente N° 342-2014-OEFA/DFSAI/PAS.
- 
- g) Asimismo, señaló que, el argumento empleado en la resolución apelada, relativo a que “no existe ningún tipo de perjuicio al administrado, pues en el rubro correspondiente a la sanción –de corresponder– se indica un monto por ambos hechos imputados”, demuestra la falta de sustento de la DFSAI para imputar dos infracciones distintas así como la concepción equivocada de la potestad sancionadora que debe hacer efectiva la responsabilidad administrativa por el número de infracciones que realmente corresponder aplicar.
- 
- h) De este modo, La Pampilla destacó que el argumento señalado por la DFSAI (es decir el concerniente a la imposición como sanción de único monto en caso de corresponder), es incorrecto toda vez que, con independencia de los aspectos económicos y reputacionales vinculados al número de infracciones cometidas por el administrado, el monto impuesto sería distinto si se considera el segundo hecho imputado únicamente como agravante o si se entiende como una infracción distinta.
- 
- i) En esa medida, en caso se decida apartarse del criterio establecido por el propio OEFA, la resolución admisorio, como acto formal de imputación de infracciones, debe contener fundamento respecto a la diferenciación de las infracciones imputadas; por lo que al no producirse ello en el presente caso, manifestó que se han vulnerado los principios de legalidad y predictibilidad que rigen todo procedimiento administrativo y, en concreto, el sancionador.

²³

Muestra de ello, son los procedimientos administrativos sancionadores, seguidos mediante los expedientes N°s 2099-2016 y 1990-2016-OEFA/DFSAI/PAS.

- j) En base a las razones expuestas en su recurso de apelación, solicitó se anulen los extremos de la resolución venida en grado.

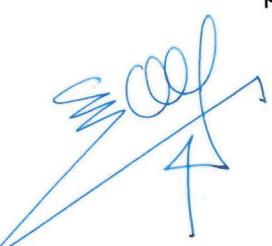
Con relación a las exigentes de responsabilidad administrativa

- k) Al respecto, La Pampilla señaló que durante las acciones de supervisión se encontraba ejecutando los compromisos de adecuación a los LMP y ECA Agua de conformidad con el PMA aprobado mediante Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/AE del 25 de febrero de 2012; por ende, y bajo el convencimiento generado por las declaraciones del Estado, consideró que dicha actuación era legítima²⁴.
- l) En ese sentido, aseveró que las imputaciones formuladas se refieren al periodo en el cual La Pampilla se encontraba dentro de un periodo de adecuación a nuevos estándares ambientales (los LMP aprobados por el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM y los ECA Agua al Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM); por ello, si bien los LMP y los ECA son instrumentos ambientales distintos, señaló que resulta evidente que están íntimamente relacionados.
- m) Por tal motivo, para cumplir con los ECA Agua, más exigentes, precisó que ha sido necesario introducir cambios en los sistemas de tratamiento de efluentes o incluso implementar nuevos sistemas de tratamiento con tecnologías distintas, siendo que ello sucedió en el presente caso.
- n) En ese extremo, precisó que si bien se señaló un plazo de adecuación de dieciocho meses, este resultaba corto teniendo en cuenta que, a la entrada en vigor del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, las refinerías más importantes del Perú contaban con una tecnología basada en el tratamiento primario de tipo físico-químico, por ende, para lograr los nuevos niveles de LMP era necesario implementar sistemas de tratamiento biológico (PTB) cuya tecnología no había sido implementada en el país y era sumamente costosa.

²⁴ Al respecto, presentó el siguiente gráfico:



Fuente: Recurso de apelación

- 
- o) Situación que, por otro lado, añadió había sido tomada en cuenta por el Minem al emitir el Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC, el cual reconocía el requerimiento de un plazo mayor de adecuación atendiendo al caso específico.
- p) Asimismo, acotó que el Ministerio del Ambiente (en lo sucesivo, **Minam**), mediante Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM, aprobó nuevas disposiciones sobre los ECA Agua, estableciendo un plazo máximo de cinco años para cumplir el cronograma de adecuación previsto en el PMA aprobado por la autoridad certificadora competente. En tal sentido, con la construcción de la PTB –contemplada al haberse aprobado el referido instrumento– sería posible, técnicamente, el cumplimiento simultáneo tanto de los LMP y de los ECA Agua; situación a la cual, en el Informe Final de Instrucción, se le restó importancia.
- 
- q) De forma que, argumentó que, si bien la PTB empezó a operar a inicios de 2012, quedaba por delante un periodo de adecuación progresiva de cinco años para alcanzar los niveles de calidad exigibles, conforme a lo señalado en el PMA, los que en el caso específico de La Pampilla permitiría el cumplimiento simultáneo de los LMP y los ECA.
- r) Por ello, el recurrente manifestó que resultaba previsible que durante el referido periodo no se iban a imponer sanciones pues estaban cubiertos por el lapso de adecuación para la implementación del PMA, toda vez que el propio Estado había reconocido que el periodo de adecuación a los LMP era de imposible cumplimiento y que requería de una evaluación particular.
- 
- s) En consecuencia, indicó que se han configurado las eximentes de responsabilidad relativas a la orden obligatoria de la autoridad competente y el error inducido por la Administración recogidas en los literales d) y e) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG.

- 
11. El 5 de abril de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA, conforme consta en el acta correspondiente²⁵, en la cual La Pampilla reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación.

II. COMPETENCIA

- 
12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁶, se crea el OEFA.

²⁵ Folio 310.

²⁶ Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario (diario oficial *El Peruano*, 14 de mayo de 2008) Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁷ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁸.

15. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

²⁷ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013. (...)

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales (...)

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

²⁸ **Ley N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁹ **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA** (diario oficial *El Peruano*, 21 de enero de 2010)

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

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

materia ambiental del Osinergmin³⁰ al OEFA, y a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³¹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³², y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales

³⁰ Ley N° 28964

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

³¹ Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA (diario oficial *El Peruano*, 3 de marzo de 2011)

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

³² Ley N° 29325

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

³³ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, (diario oficial *El Peruano*, 21 de diciembre de 2017)

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)³⁴.

18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³⁵, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha originado el reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁶.

21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁷, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁸, y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

³⁵ El numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 de la Ley General del Ambiente (diario oficial *El Peruano*, 15 de octubre de 2005) sostiene que:

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

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

³⁷ **Constitución Política del Perú de 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

³⁸ Al respecto, el TC, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC (fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁹.

22. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) de reparación frente a daños ya producidos; (ii) de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan, y (iii) de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁰.
24. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de La Pampilla, por haber excedido los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM en los meses de agosto-octubre de 2014 respecto de los parámetros cloro residual y coliformes totales y en el periodo noviembre y diciembre de 2014 y marzo-mayo de 2015 (conductas infractoras N°s 1 y 2).

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por La Pampilla, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI en la Resolución Subdirectorial y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁴¹, de acuerdo

mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

³⁹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar las siguientes sentencias: T-760/07 (Corte Constitucional de Colombia) y aquella recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (Tribunal Constitucional).

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

⁴¹ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD⁴². Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.

27. Sobre el particular, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1⁴³ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁴⁴.
28. Al respecto, Morón Urbina ha señalado lo siguiente⁴⁵:

Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones —decisorias o consultivas— en la normativa vigente.

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión “judicial”. En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. (Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

⁴² Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

⁴³ TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁴⁴ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

⁴⁵ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

derivársele como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

29. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

30. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

31. En efecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁴⁶, la motivación del acto administrativo 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.

32. Por consiguiente, en aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que sobre la Administración recae el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deba rechazar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, carentes de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de estos.

33. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246° de la citada norma⁴⁷, solo constituyen conductas sancionables

⁴⁶ TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

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. (...)

⁴⁷ TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

4. **Tipicidad.-** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁴⁸.

34. En ese sentido, parte de la doctrina⁴⁹ ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador.
35. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor⁵⁰, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.
36. Ahora bien, cabe señalar, que la correcta aplicación de este principio no solo se refleja en la posibilidad de la que gozan los administrados de defenderse frente a imputaciones que no encuentren expresamente tipificadas o a la imposición de sanciones no previstas en la normativa vigente, sino que también que a través de su observancia se logra desincentivar la comisión de conductas prohibidas.
37. Lo señalado hasta aquí resulta relevante, en la medida en que, en un sector tan amplio como el ambiental, el principio de reserva de ley se vea mermado en la medida en la que no son pocos los casos en los que se haga uso de normas reglamentarias que permitan especificar o graduar las normas que tipifican las conductas o imponen las sanciones; siendo en este sentido, que en reiteradas ocasiones se haga uso de la tipificación indirecta o por remisión dentro del procedimiento administrativo sancionador.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁴⁸ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

⁴⁹ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Decimosegunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 413.

⁵⁰ Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

38. En ese sentido, toda vez que la tipificación indirecta supone, en cierta medida, una colisión con el principio de legalidad que rige el Derecho Administrativo, y en especial, el sancionador, solo deviene necesaria en la medida en la que la norma que recoge el tipo infractor no esté suficientemente precisada a efectos de conocer cuál es la actuación sancionada del administrado.

39. Sobre el particular, Nieto⁵¹, precisó:

(...) los tipos sancionadores administrativos, no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen por ende un pre-tipo que condiciona y predetermina el tipo de la infracción.

40. Así las cosas, es preciso traer a colación que el TFA ha señalado en reiterados pronunciamientos⁵², la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

41. Partiendo de lo antes expuesto, esta sala considera pertinente determinar si en el procedimiento administrativo sancionador materia de análisis, el establecimiento de dos conductas infractoras frente a los hechos detectados durante las acciones de supervisión, se condicen con la observancia de los principios previamente desarrollados.

Sobre la construcción de las conductas infractoras imputadas a La Pampilla

42. En el presente caso, y de la revisión del presente expediente, se tiene que durante el análisis de gabinete efectuado a los reportes de monitoreo presentados por el administrado durante la Supervisión Regular, la DS detectó el exceso de los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM en el punto de monitoreo E-4, consignándose en el Informe de Supervisión, el siguiente detalle:

⁵¹ NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta edición totalmente reformada. Editorial Tecnos. Madrid, 2005. P. 312.

⁵² Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE.

Tabla N°28. Estación de Monitoreo E-4

Parámetros	Unidad	Periodo 2014						Periodo 2015			LMP ⁽⁴⁾
		Julio	Agosto	Setiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	Enero	Febrero	Marzo	
		14/07/2014	02/09/2014	11/09/2014	31/10/2014	27/11/2014	11/12/2014	14/01/2015	16/02/2015	31/03/2015	
Aceites y Grasas	mg/L	1,65	<0,50	3,68	1,10	<0,50	<0,50	<0,50	<0,50	<0,50	20
Arsénico	mg/L	0,0029	0,0024	0,0052	0,0014	0,0020	0,0009	0,0026	0,0030	0,0221	0.2
Bario	mg/L	1,2844	0,2880	0,5879	0,3647	0,2022	0,2022	0,2214	<0,250	0,3925	5.0
Cadmio	mg/L	<0,0002	0,0007	0,0015	0,0050	0,0014	<0,0002	<0,0002	<0,0002	<0,0002	0.1
Cloro Residual	mg/L	0.27	1,80	0,62	<0,05	6,91	0,99	0,09	0,18	<0,05	0.2
Cloruros	mg/L	1752	1871	2778	1901	1440	1805	1265	1678	1410	N.E.
Coliformes Fecales	NMP/100 mL	<1,8	<1,8	<1,8	350	<1,8	<1,8	23	79	700	<400
Coliformes Totales	NMP/100 mL	11	<1,8	7,80	2300	<1,8	33	23	79	1300	<1000
Cromo Hexavalente	mg/L	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01	<0,01	0.1

Fuente: Informe de Supervisión

43. En virtud a dichos hallazgos, mediante Resolución Subdirectoral N° 846-2016-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI de la DFSAI consideró iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra La Pampilla por la presunta comisión de las conductas infractoras, entre otras, detalladas a continuación:

N°	Presunta conducta infractora	Norma presuntamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual Sanción
1	<p>Agosto, setiembre y octubre 2014</p> <p>Durante los meses de agosto, setiembre y octubre del 2014 Refinería La Pampilla S.A.A. habría superado los Límites Máximos Permisibles (LMP) establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008 PCM respecto de los parámetros Cloro residual y Coliformes Totales de sus de efluentes líquidos monitoreados en la Estación E-4.</p>	<p>Artículo 17° del SINEFA, Artículo 117° de la Ley N° 28511 - Ley General del Ambiente en concordancia con el Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM y Artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008 PCM que aprueba los Límites Máximos Permisibles para las actividades de subsector hidrocarburos.</p>	<p>Numeral 11 de 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 aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD.</p>	De 50 a 180 UIT
2	<p>Noviembre y Diciembre 2014 Marzo-Mayo 2015</p> <p>Refinería La Pampilla S.A.A. habría superado los Límites Máximos Permisibles (LMP) establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008 PCM respecto de los parámetros Cloro residual, Coliformes Fecales y Coliformes Totales de sus de efluentes líquidos monitoreados en la Estación E-4.</p>	<p>Artículo 17° del SINEFA, Artículo 117° de la Ley N° 28511 - Ley General del Ambiente en concordancia con el Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por el Decreto Supremo N° 037-2014-EM y Artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008 PCM que aprueba los Límites Máximos Permisibles para las actividades del subsector hidrocarburos.</p>	<p>Numeral 11 de 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 aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD.</p>	

Fuente: Resolución Subdirectoral

Análisis de la Resolución Directoral N° 1653-2017-OEFA/DFSAI

44. En ese sentido, y tras la evaluación de los descargos formulados por el administrado, la Autoridad Decisora precisó que la SDI, dentro de las facultades conferidas, diferenció ambas conductas en atención a los periodos en las cuales estas fueron cometidas, pues en el caso en concreto i) para el exceso de LMP detectado durante los meses de agosto, setiembre y octubre de 2014 la norma sustantiva aplicable era el Antiguo RPAAH, mientras que ii) para el referido a los meses de noviembre y diciembre de 2014 y marzo-mayo de 2015, correspondía el Nuevo RPAAH⁵³.

45. Aunado a ello, la DFSAI mencionó que la construcción de la imputación efectuada por la Autoridad Instructora cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 12° del TUO del RPAS, vigente al momento de iniciado el presente procedimiento administrativo sancionador, siendo que al respecto, señaló:

De dicha tabla, se advierte que cumple con los requisitos exigidos por el artículo 12° del TUO del RPAS, toda vez que (i) cuenta con una descripción clara de los hechos imputados, (ii) **indica las normas sustantivas presuntamente incumplidas que tipifican la conducta infractora**, (iii) la sanción que, en su caso, correspondería imponer identificando la norma que tipifica dicha sanción. En ese sentido, se concluye que la Resolución Subdirectoral fue válidamente emitida. (Énfasis agregado)

46. De lo precisado se tiene que, el criterio empleado por la primera instancia a efectos de motivar su pronunciamiento, versa en torno a la norma sustantiva aplicable al momento de la comisión de la infracción, siendo que el establecimiento de dos conductas infractoras se rigió por la temporalidad de las normas sustantivas aplicadas en el caso concreto.

47. No obstante, ello es preciso señalar que en el inciso 3 del numeral 252.1 del artículo 252° del TUO de la LPAG se precisa que:

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

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. (...)

(Énfasis agregado)

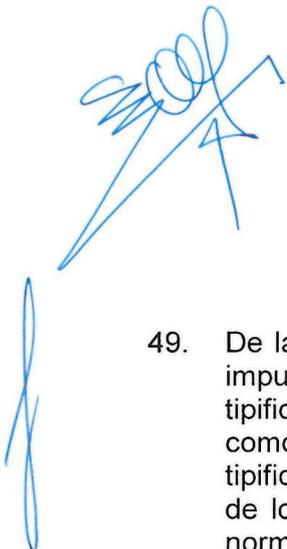
48. Asimismo, dentro de la normativa del OEFA, en concreto en el artículo 12° del TUO del RPAS, vigente al momento de los hechos, se señala como contenido de la resolución que da inicio al procedimiento sancionador, el siguiente:

⁵³ En este extremo, es menester precisar que el Nuevo RPAAH fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 12°.- Resolución de imputación de cargos

La resolución de imputación de cargos deberá contener:

- (i) Una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
 - (ii) **Las normas que tipifican dichos actos u omisiones como infracción administrativa.**
 - (iii) **Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer, identificando la norma que tipifica dichas sanciones.**
 - (iv) La propuesta de medida correctiva.
 - (v) El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito.
 - (vi) Los medios probatorios que sustentan las imputaciones realizadas.
- (Resaltado agregado)



49. De la lectura conjunta de los referidos preceptos, se tiene que la resolución de imputación de cargos, debe contener como mínimo, entre otros, las normas que tipifican los actos u omisiones detectadas durante las acciones de supervisión, así como las sanciones que ameritarían ser impuestas –identificando la normas que tipifican dichas sanciones– en caso de determinarse la responsabilidad por parte de los administrados; siendo que ambos textos normativos hacen alusión a la norma tipificadora.



50. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que, si bien la Autoridad Decisora, a efectos de motivar su pronunciamiento, señaló que en la medida en la que las normas sustantivas aplicables son distintas en función al tiempo en que se cometieron los hechos detectados durante la Supervisión Regular –exceso de LMP de los parámetros contenidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM–, ese argumento tendría asidero, únicamente si, como consecuencia de la insuficiencia de la norma tipificadora, y por ende, en aplicación de la remisión indirecta –que es de carácter excepcional en virtud al principio de reserva de ley– se hubiera necesitado del uso de la norma sustantiva como un presupuesto indispensable para la construcción de las imputaciones.



51. En efecto, se tiene que como norma tipificadora, la SDI consideró la establecida en el numeral 11 de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, donde se establece que se considera infracción *excederse en más del 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental*; siendo que de su análisis es posible observar que aquella contiene, en sí misma, los elementos requeridos tanto por el TUO de la LPAG como TUO del RPAS a efectos de que, con su conocimiento por parte del administrado, este pueda ejercer correctamente su derecho a la defensa.



52. Por otro lado, cabe señalar que la primera instancia, entre los fundamentos para la determinación de la responsabilidad administrativa por la comisión de dos conductas infractoras basadas en el exceso de los LMP, consideró el relativo a que sin perjuicio a que se hubiere realizado la imputación de las conductas N° 1 y

2, sólo se aplicaría una sanción por ambas, de corresponder⁵⁴.

53. En ese sentido, resulta de importancia mencionar lo señalado en la ya citada Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, la misma que, en su artículo 8° establece lo siguiente:

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. (Énfasis agregado)

54. Así, y conforme lo señalado en el párrafo precedente, el fundamento adoptado por la DFSAI no sustenta si dicha autoridad consideró como eventual sanción –de haber correspondido– solo una para ambas conductas infractoras, se entiende que dichos hallazgos debían ser tomados como una sola conducta infractora con independencia del periodo en el que se cometieron, máxime si en la normativa vigente se establece que el número de parámetros excedidos o la cantidad de puntos de control no indican en la ocurrencia de un nuevo tipo infractor.
55. Por consiguiente, como quiera que la observancia del principio de legalidad acarrea que los actos de la Administración deban regirse no solo a la Constitución y a la ley, sino también al resto del ordenamiento jurídico, donde se incluyen las normas reglamentarias emanadas de la propia autoridad, este tribunal considera que en la construcción de la imputación realizada por la SDI y que sirvió de sustento para la determinación de la responsabilidad administrativa de La Pampilla por parte de la Autoridad Decisora, debió considerar como única conducta infractora el exceso de los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, más aun si, en virtud al principio de tipicidad, el hecho detectado se subsume plenamente en la norma tipificadora adoptada.
56. Conforme a lo señalado, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral fue emitida vulnerando los principios de legalidad y debido procedimiento, recogidos en los incisos 1.1 y 1.2 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, y constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁵⁵. Asimismo, corresponde que se retrotraiga el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.

⁵⁴ Ver gráfico del considerando 39, relativo a la "eventual sanción", de la presente resolución.

⁵⁵ TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

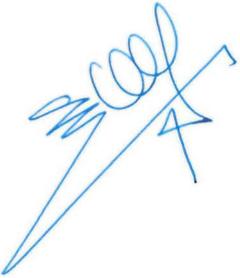
Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.(...)



57. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1653-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017 en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de La Pampilla, por la comisión de las conductas infractoras referidas a exceder i) durante los meses de agosto, setiembre y octubre de 2014, los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-20008-PCM respecto de los parámetros cloro residual y coliformes Totales de sus efluentes líquidos monitoreados en la Estación E-4; y, ii) durante los meses de noviembre y diciembre de 2014 y marzo - mayo de 2015, haber excedido los LMP respecto de los parámetros cloro residual, coliformes fecales y coliformes totales en el mencionado punto de monitoreo. Ello al haberse vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento.

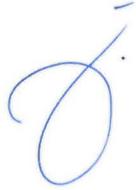


58. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento de fondo respecto a los argumentos expuestos por el administrado en estos extremos.



De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:



PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** la Resolución Directoral N° 1653-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017 en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Refinería La Pampilla S.A.A. por la comisión de las conductas infractoras N°s 1 y 2 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento, debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.



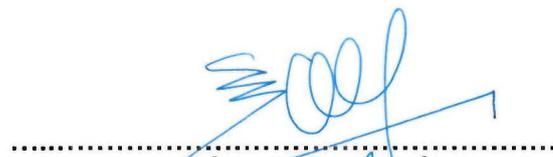
SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Refinería La Pampilla S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora DFAI) del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



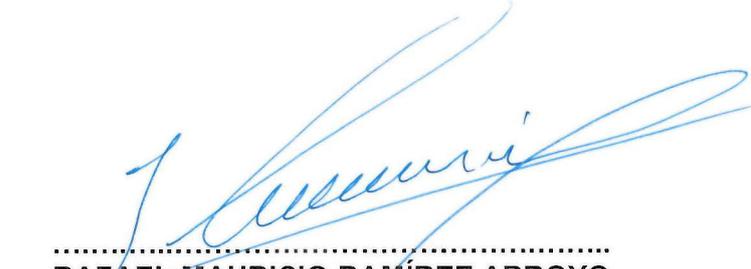
.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Presidente

Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental