



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

RESOLUCIÓN N° 161-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2207-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : REFINERÍA LA PAMPILLA S.A.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0134-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 0134-2018-OEFA/DFAI del 26 de enero de 2018, toda vez que se vulneró el principio del debido procedimiento y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 12 de junio 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.

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 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 2207-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado en el año 2009, 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 la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Registro Único de Contribuyente N° 20259829594.

2. Del 23 al 27 de junio de 2014, 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 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.
3. 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 N° 861-2014-OEFA/DS-HID⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**) así como, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 2318-2016-OEFA/DS⁵ del 29 de agosto de 2016 (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1404-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de agosto de 2017⁶ (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.
5. El Informe Final de Instrucción N° 01-2018-OEFA-DFAI/SFEM-IFI del 4 de enero de 2018⁸ (en adelante, **IFI**), fue notificado al administrado en esa misma fecha, otorgándosele un plazo de cinco días hábiles para la presentación de sus descargos⁹.
6. Luego de analizados los descargos, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 134-2018-OEFA/DFAI del 26 de enero de 2018¹⁰ (en adelante, **Resolución Directoral**), mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad

³ Páginas 109 al 113 del Informe N° 861-2014-OEFA/DS-HID contenido en disco compacto que obra en folio 28.

⁴ Páginas 7 al 74 del Informe N° 861-2014-OEFA/DS-HID contenido en disco compacto que obra en folio 28.

⁵ Folios 1 al 28.

⁶ Folios 29 al 38. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de octubre de 2017 (folio 39).

⁷ La Pampilla presentó sus descargos mediante escrito con registro N° 80657, el 2 de noviembre de 2017 (folios 40 al 156).

⁸ Folios 162 a 172.

⁹ A través del escrito con registro N° 9411, presentado el 25 de enero de 2018 (folios 175 a 220), La Pampilla formuló descargos al Informe Final de Instrucción.

¹⁰ Folios 234 a 245. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a La Pampilla el 26 de enero de 2018 (foja 246).

administrativa de La Pampilla¹¹, por la comisión de las conductas detalladas en el cuadro que se muestra a continuación¹²:

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 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 5° de la referida resolución directoral, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos a las infracciones contenidas en los numerales 1 y 3 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral, las cuales consisten en:

N°	Presuntas Conductas Infractoras
1	Refinería La Pampilla S.A.A. no realizó un adecuado almacenamiento de residuos sólidos, al no haber acondicionado residuos peligrosos en contenedores sin tapa ni rótulo, almacenados sobre suelo sin protección.
3	Refinería La Pampilla S.A.A. no rehabilitó las áreas afectadas con hidrocarburos de la Refinería La Pampilla, dentro del plazo otorgado por el OEFA.

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

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	La Pampilla no realizó el adecuado almacenamiento de productos químicos peligrosos, al haber almacenado hidrocarburos en el área de almacenamiento temporal de soda gastada y productos químicos en la Planta de Osmosis Inversa N° 2 de la Refinería La Pampilla, sin contar con el sistema de doble contención.	Artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹³ (en adelante, RPAAH).	Numeral 3.12.10 del rubro 3.12 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Osinermin, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁴ (en adelante, Cuadro de Tipificación aprobado por la Resolución N° 028-2003-OS/CD)
4	La Pampilla excedió los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) para Efluentes	Artículo 3° del RPAAH ¹⁵ , en concordancia con el artículo 117° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente ¹⁶ (en adelante, LGA)	Numeral 3.7.2 del rubro 3.7 del Cuadro de Tipificación aprobado

¹³ **Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006. Cabe precisar que el Anexo del mencionado Decreto Supremo fue publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2006.

Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

¹⁴ **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERG**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003 y su modificatoria la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD.

Rubro	Tipificación de la Infracción	Base Legal	Sanción	Otras Sanciones
3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos				
	3.12.10 Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas.	Art. 44° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT	-

¹⁵ **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**
Artículo 3.- Los Titulares a que hace mención el artículo 2° son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las 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.

¹⁶ **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.
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.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Líquidos en los efluentes de la Refinería La Pampilla, de acuerdo al siguiente detalle: 1. Monitoreo ambiental realizado por el OEFA -DBO: 194.5 mg/l, exceso de 289%. -DQO: 252.1 mg/l, exceso de 0.84%. -Coliformes totales: 2400 NMP/100 ml, exceso de 140%.	y el artículo 1° de los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ¹⁷ (en adelante, Decreto Supremo N° 037-2008-PCM)	por la Resolución N° 028-2003-OS/CD. ¹⁸ Números 1, 3, 9 y 11 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para las actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD ¹⁹

117.2 La infracción de los LMP es sancionada de acuerdo con las normas correspondientes a cada autoridad sectorial competente.

17 Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, Establecen Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

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:

Parámetro Regulado	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES (mg/l) (Concentraciones en cualquier momento)
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Cloruro	500 (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
Nitrógeno amoniacal	40
Coliformes Totales (NMP/100 mL)	< 1000
Coliformes Fecales (NMP/100 mL)	< 400
Fósforo	2
Bario	5
pH	6.0 - 9.0
Aceites y grasas	20
Plomo	0.1
Incremento de Temperatura ^a	< 3°C

^a Es el incremento respecto a la temperatura ambiental del cuerpo receptor medida a 100 m de diámetro del punto vertido.

18 Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	Incumplimiento de Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles(L.M.P.)			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3	3.7.2. Incumplimiento de los L.M.P. en efluentes	Arts. 46.1 y 46.2 del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Resolución Directoral N° 30-96 EM/DGAA. Arts. 3° y 49° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10.000 UIT	CI, STA

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.

Resolución N° 045-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para actividades

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	2. Informe de monitoreo ambiental – Noviembre del 2013 -Cloro residual: 2.94 mg/l, exceso de 1370%. 3. Informe de monitoreo ambiental – Diciembre del 2013 -Cloro residual: 13.12 mg/l, exceso de 6460%. 4. Informe de monitoreo ambiental – Enero del 2014 -Cloro residual: 2.3 mg/l, exceso de 1050%. 5. Informe de monitoreo ambiental – Marzo del 2014 -Coliformes totales: 1100 NMP/100 ml, exceso de 10%. 6. Informe de monitoreo ambiental – Mayo del 2014 -DQO: 292.8 mg/l, exceso de 17.12%.		(en adelante, Resolución N° 045-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1404-2017-OEFA/DFSA/SDI
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de noviembre de 2013.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES RELACIONADOS AL INCUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES			
INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
1	Excederse hasta en 10% 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.	LEVE De 3 a 300 UIT
3	Excederse en más del 10% y hasta en 25% 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 10 a 1000 UIT
9	Excederse en más del 100% y hasta en 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 del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE De 40 a 4000 UIT
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 del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE De 50 a 5000 UIT

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 0134-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Medida Correctiva

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
La Pampilla no realizó el adecuado almacenamiento de productos químicos, al haber almacenado insumos químicos en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas y en la Planta de Osmosis Inversa N° 2 de la Refinería la Pampilla, sin contar con sistemas de doble contención.	La Pampilla deberá acreditar la implementación de sistemas de doble contención para el almacenamiento de sus productos químicos, en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas y en la Planta de Osmosis Inversa N° 2 de la Refinería la Pampilla.	En un plazo no mayor de 20 días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de 5 días hábiles, contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle, como mínimo, lo siguiente: i) Las acciones y evidencias fotográficas, debidamente fechadas, del retiro del tanque pendiente, ubicado al lado de la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas. ii) Informe de las características del sistema de contención del área donde se detectaron productos químicos de la Planta de Osmosis Inversa N° 2 (material de construcción, dimensiones, etc.), con registros fotográficos debidamente fechados.

Fuente: Resolución Directoral N° 0134-2018-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 0134-2018-OEFA/DFAI se sustentó en lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora N° 2

- (i) La DFAI indicó que en la Supervisión Regular 2014, se detectó que La Pampilla no realizó el adecuado almacenamiento de productos químicos, al haber almacenado insumos químicos en la Planta de Osmosis Inversa N° 2 (en adelante, **Planta de Osmosis**) y en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas de la Refinería la Pampilla (en adelante, **Planta de Tratamiento**), sin contar con sistemas de doble contención. Con lo cual incumplió el artículo 44° del RPAAH.
- (ii) Respecto al argumento presentado por La Pampilla sobre que el artículo 44° del RPAAH no era aplicable a los insumos químicos detectados en las plantas indicadas debido a que estas no son un almacén permanente de insumos químicos, sino el artículo 46° y, actualmente, el artículo 89° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, **RPAAH actual**), la DFAI indicó que el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas en general deben realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.
- (iii) En ese sentido, la Autoridad Decisora agregó que de la lectura de dicho artículo no se observa que se haga una distinción entre almacenamiento permanente o temporal, ni tampoco se señala que sea aplicable únicamente

a almacenes de insumos químicos. Así, el administrado incumplió con lo establecido en el artículo 44° del RPAAH.

(iv) Respecto a lo alegado por el administrado sobre que la Planta de Osmosis Inversa N° 2 sí contaba con sistema de doble contención, la DFAI indicó que en consideración a lo expuesto por el TFA mediante Resolución N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE, la implementación de la impermeabilización y el sistema de doble contención en el almacenamiento de sustancias químicas tiene la finalidad de evitar la contaminación del aire, suelo y agua superficial y subterránea.

(v) Consecuentemente, se procedió a verificar si las medidas adoptadas por el administrado en dicha planta cumplen con la finalidad, concluyendo que este no presentó evidencias de que los componentes hayan sido implementados ni que cumplan con la finalidad prevista en el artículo 44° del RPAAH. Y que por el contrario en la Supervisión Regular 2014 se comprobó que dicha área carecía de sistema de doble contención.

(vi) Además, respecto al plano presentado por el recurrente, la DFAI indicó que no se aprecian medios probatorios que acrediten la efectiva implementación de la loza de concreto y el sistema de colección de fugas en la Planta referida; en esa línea, no es prueba suficiente de la efectiva implementación de dichos componentes.

(vii) Respecto a la subsanación de la conducta infractora alegada por el administrado, la DFAI indicó que para verificar ello se debe almacenar actualmente dichos insumos químicos en áreas con doble contención. Sin embargo, de la revisión de la fotografía N° 76 se observa que la bandeja colocada debajo de la válvula de la Planta de Osmosis Inversa N° 2 no es un mecanismo de prevención y respecto al retiro de los cuatro tanques de insumos químicos refirió que no existe constancia de que se hayan retirado todos los tanques detectados. Concluyendo que la conducta no fue subsanada.

(viii) Sobre la vulneración del principio de confianza legítima alegada debido a que el presunto incumplimiento habría sido declarado subsanado por la DS, la primera instancia desestimó dicho argumento indicando lo siguiente:

- La creencia del administrado de que la colocación de una bandeja debajo de la válvula del contenedor de la Planta de Osmosis Inversa N° 2 fue suficiente para dar cumplimiento artículo 44° del RPAAH, no puede ser sostenida legítimamente, en la medida que del propio texto del artículo 44° exige la implementación de un sistema de doble contención que no implementó.

- La DS mediante el ITA, señaló que el hecho imputado no fue subsanado, procediendo a su acusación ante la DFAI. Y que en caso la DS hubiera

indicado que fue subsanado, ni el Informe de Supervisión ni el ITA son actos administrativos y, por lo tanto, no son actuaciones vinculantes. En consecuencia, no existe contradicción entre una actuación anterior y otra posterior del OEFA, toda vez que aún no se ha dictado un pronunciamiento definitivo respecto a la presente conducta infractora.

(ix) Respecto a lo alegado por La Pampilla sobre que el artículo 44° del RPAAH fue derogado por el artículo 52° del RPAAH actual, el cual no regula la exigencia de sistema de doble contención para el almacenamiento de insumos químicos y que basta con que se compruebe que las medidas adoptadas en las áreas supervisadas cumplen con la finalidad de esta norma, que consiste en prevenir el contacto de los insumos químicos con el medio ambiente, la DFAI indicó lo siguiente:

- Respecto al cumplimiento de la finalidad preventiva las medidas adoptadas por el recurrente carecen de medios probatorios suficientes, por lo que se ha desestimado dicho argumento.
- Del análisis comparativo de las disposiciones contenidas en los artículos 44° del RPAAH y 52° del RPAAH actual, se observa que ambas disponen la obligatoriedad de implementar sistemas de contención para el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas en general, como medida preventiva ante posibles derrames de dichos componentes y, de este modo, se evite la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales; teniendo el incumplimiento –en ambos casos– como consecuencia jurídica una infracción administrativa. Por consiguiente, ambas obligaciones son equiparables.

(x) Sobre la indebida motivación alegada por La Pampilla del por qué la bandeja ubicada debajo del contenedor de insumos químicos del Área N° 1–colocada durante la Supervisión Regular 2014– no es una medida de prevención suficiente para dar cumplimiento al artículo 44° del RPAAH, la DFAI precisó que la bandeja tiene dimensiones insuficientes para la cantidad contenido, consecuentemente, es insuficiente como mecanismo de prevención.

(xi) Aunado a ello, indicó que en el artículo 44° del RPAAH se establece que el área donde se colocan insumos químicos debe estar impermeabilizada y contar con sistema de doble contención. En ese sentido, al margen de la colocación de la bandeja, La Pampilla debía haber implementado un sistema de doble contención en el Área N° 1 de manera previa al almacenamiento de insumos químicos, lo cual no se comprobó en el presente caso.

(xii) En esa línea, determinó la responsabilidad administrativa de La Pampilla por incumplir lo establecido en el artículo 44° del RPAAH conforme al numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral.

- (xiii) Adicionalmente, la DFAI ordenó la medida correctiva consignada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, en tanto no se encontró pruebas que demuestren que el recurrente haya realizado el adecuado almacenamiento de insumos químicos en Planta de Osmosis Inversa N° 2 y en la Planta de Tratamiento de Sodas Gastadas de la Refinería La Pampilla.
- (xiv) Además, la primera instancia tomó como referencia para su plazo el tiempo de ejecución de proyectos relacionados al almacenamiento de insumos químicos, con un plazo de ejecución de 20 días hábiles y otorgó 5 días hábiles para que el administrado presente la información que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ante la DFAI.

Respecto a la conducta infractora N° 4

- (xv) La primera instancia señaló que, conforme al Informe de Supervisión, La Pampilla excedió los parámetros DBO, DQO, Coliformes Totales y Cloro Residual de los LMP para efluentes, durante los meses de noviembre y diciembre de 2013 y enero, marzo, mayo y julio de 2014, incumpliendo así lo establecido en el artículo 3° del RPAAH.
- (xvi) Respecto a lo alegado por el administrado sobre la ruptura del nexo causal por un hecho que constituye un supuesto de eximente por orden obligatoria o por un error inducido por la administración; la DFAI indicó que si bien el Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC concluyó en que el plazo de adecuación del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM resultaba insuficiente, ello constituye una opinión de parte del órgano técnico normativo, lo cual no implica una modificación al plazo de adecuación previsto en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
- (xvii) Además, precisó que el TFA en la Resolución N° 062-2016-OEFA/TFA-SME ya se ha pronunciado sobre la posibilidad de aplicación de los plazos de adecuación de los estándares de calidad ambiental a los límites máximos permisibles, desestimando los argumentos de La Pampilla.
- (xviii) Respecto a lo alegado por el recurrente sobre que la SDI vulneró el principio de sanciones sucesivas al haber iniciado el PAS, toda vez que debió iniciar un procedimiento por cada exceso detectado mensualmente, otorgando 30 días hábiles para demostrar el cese de la conducta sancionada. La DFAI indicó que ello no se ajusta al numeral 7 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), toda vez que esta norma no exige que dichas conductas sean tramitadas en procedimientos separados y de manera continua.
- (xix) En esa línea, la Autoridad Decisora señaló que no existe infracción legal alguna cuando se acusan distintos excesos de LMP como parte de un mismo hecho imputado en un mismo procedimiento. Ni existe una sanción impuesta previamente al recurrente por una infracción idéntica al hecho

imputado N° 4, por lo que no existe vulneración alguna al principio de continuación de infracciones.

(xx) Teniendo en consideración ello, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de La Pampilla por incumplir lo establecido en el artículo 3° del RPAAH conforme al numeral 4 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral.

9. El 16 de febrero de 2018, La Pampilla interpuso recurso de apelación²⁰ contra la Resolución Directoral N° 0134-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

a) Luego de hacer un análisis de los antecedentes y alcances normativos y doctrinarios del derecho al debido procedimiento y derecho de defensa, indicó que se debe declarar la nulidad del presente procedimiento debido a que la DFAI al determinar su responsabilidad vulneró las garantías del debido procedimiento administrativo sancionador y los derechos de defensa y debida motivación ya que no se evaluó ni valoró y se ha tergiversado e ignorado sus argumentos de defensa presentados en sus descargos a la Resolución Subdirectoral y al IFI.

Sobre los vicios procedimentales advertidos en la Resolución Subdirectoral

b) Alegó que la resolución apelada no se pronunció sobre el vicio que advirtió en la Resolución Subdirectoral. Al respecto, indicó que en el apartado II.5 de sus descargos a dicha resolución refirió que ésta no cumplió con las exigencias del artículo 253° del TUO de la LPAG²¹ ni con lo señalado en el

²⁰ Folios 247 al 303.

²¹ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LPAG

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la

artículo 12° del TUO del RPAS, toda vez que no especificó las sanciones que podían imponérsele, sino que solo señaló rangos de multas. Además, mencionó que el profesor Morón Urbina señala que "la notificación debe reunir los requisitos de precisión, claridad, inmutabilidad y suficiencia".

- c) Aunado a ello, refirió que en el procedimiento iniciado con Resolución Subdirectoral N° 845-2016-OEFA-DFSAI/PAS, la primera instancia consideró necesario informar a los administrados sobre la sanción concreta que le correspondería a fin de garantizar sus derechos de defensa y debido procedimiento. Vulnerándose además de estos derechos el principio de predictibilidad y confianza legítima previsto en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG²².
- d) Pese a ello, la autoridad no los evaluó ni en el IFI ni en la resolución apelada. Con lo que se estaría vulnerando lo dispuesto en el artículo 182° del TUO de la LPAG²³ y en el artículo 5.4 de la misma norma²⁴, respectivamente. Lo

imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.

Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

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:

1.15. **Principio de predictibilidad o de confianza legítima.** - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

TUO de la LPAG

Artículo 182.- Presentación de informes

182.1 Toda autoridad, cuando formule informes o proyectos de resoluciones fundamenta su opinión en forma sucinta y establece conclusiones expresas y claras sobre todas las cuestiones planteadas en la solicitud, y recomienda concretamente los cursos de acción a seguir, cuando éstos correspondan, suscribiéndolos con su firma habitual, consignando su nombre, apellido y cargo.

182.2 El informe o dictamen no incorpora a su texto el extracto de las actuaciones anteriores ni reitera datos que obren en expediente, pero referirá por su folio todo antecedente que permita ilustrar para su mejor resolución.


TUO de la LPAG

Artículo 5.- Objeto o contenido del acto administrativo(...)

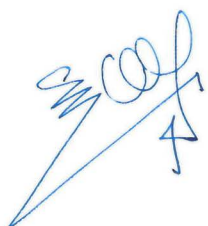
5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por éstos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes.

cual configura una causal de nulidad según lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG²⁵.

Sobre la denegatoria y falta de motivación de la solicitud del informe oral

- 
- e) Refirió que el IFI ignoró y tergiversó sus descargos presentados en el informe oral realizado el 27 de diciembre de 2017 contra la Resolución Subdirectoral. Por lo que solicitó una nueva audiencia de uso de la palabra a fin de precisar los alcances de su defensa²⁶. Sin embargo, como se observaría de la resolución apelada, la primera instancia denegó dicha su solicitud sin motivar su decisión; con lo cual vulneró lo establecido en el artículo 172° del TUO de la LPAG²⁷ su derecho de defensa, y se habría configurado la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

Sobre la medida correctiva N° 2

- 
- f) Indicó en sus descargos a la Resolución Subdirectoral y al IFI que no existían hechos pendientes de corrección y que no se acreditó que las conductas infractoras produjeron algún efecto nocivo ni que dicho efecto persista a la fecha por consiguiente no correspondía el dictado de la medida correctiva; sin embargo, fueron ignorados por la autoridad, encontrándose en un supuesto de motivación aparente, con lo cual se vulneraría el principio de debido procedimiento.

²⁵ TUO de la LPAG

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.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.(...)

²⁶ Al respecto, refirió que el artículo 175° del TUO de la LPAG, el informe oral constituye un medio de prueba que tiene el derecho de ofrecer en el marco de un procedimiento administrativo.

Artículo 175.- Medios de prueba

Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede: (...)

3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismas declaraciones por escrito. (...)

²⁷ TUO de la LPAG

Artículo 172.- Actuación probatoria

172.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.


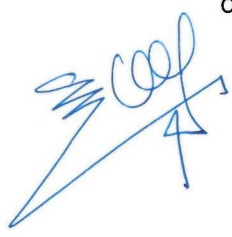

172.2 La autoridad administrativa notifica a los administrados, con anticipación no menor de tres días, la actuación de prueba, indicando el lugar, fecha y hora

172.3 Las pruebas sobrevinientes pueden presentarse siempre que no se haya emitido resolución definitiva.

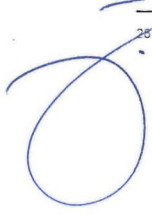
Sobre la conducta infractora N° 4

- g) La Pampilla alegó que sus descargos presentados contra la Resolución Subdirectoral y el IFI se basaron en los siguientes argumentos: i) irrazonabilidad de sancionar el cumplimiento progresivo de nuevos estándares ambientales, ii) fractura de nexo causal por hecho determinante de tercero, iii) eximente de responsabilidad por obrar el cumplimiento de decisiones de las autoridades competentes expedidas en ejercicios de sus funciones, iv) eximente de responsabilidad por error inducido por parte de la autoridad administrativa y v) la vulneración del principio de continuación de infracciones.
- h) Respecto a la irrazonabilidad de sancionar el cumplimiento progresivo de nuevos estándares ambientales, alegó que fue sancionado por infracciones ocurridas en el período en el que se estaba adecuando a los nuevos estándares exigidos por la normativa ambiental, tanto de LMP (Decreto Supremo N° 037-2008) y como de ECA Agua (Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM), pues es evidente que en dicho período de adecuación las operaciones de la empresa se encuentran en niveles superiores.
- i) Además, refirió que en dicho período se encontraba ejecutando el Plan de Manejo Ambiental, aprobado mediante la Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/AE del 25 de febrero de 2012, el cual comprendía el diseño y la implementación de la Planta de Tratamiento Biológico que le permitiría tratar y verter los efluentes dentro de los nuevos parámetros de LMP aprobados mediante el Decreto Supremo N° 037-2008 y de esa manera, adecuar sus operaciones también a los ECA Agua, en el plazo de adecuación de 5 años.
- j) Asimismo, indicó que la Dirección General de Hidrocarburos señaló en el Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC que el plazo del DS 037-2008 era insuficiente para lograr la adecuación a los niveles de los LMP y que la Dgaae debía evaluar y aprobar individualmente el cronograma de implementación de estos proyectos.
- k) Respecto a la falta de evaluación del argumento referido a la fractura del nexo causal por hecho determinante de tercero debido a que la Dfai confunde este supuesto con los supuestos referidos a las eximentes de responsabilidad administrativa por i) obrar el cumplimiento de decisiones de las autoridades competentes expedidas en ejercicio de sus funciones y ii) por error inducido por parte de la autoridad administrativa.
- l) Al respecto, precisó que su conducta se sustentaba en la opinión del Minem y la Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/AE, y que dicha situación configuró un hecho determinante de tercero que quiebra el nexo causal y constituye un supuesto de eximente de responsabilidad administrativa por obrar el cumplimiento de decisiones de las autoridades competentes

expedidas en ejercicio de sus funciones o el error inducido por parte de la autoridad administrativa, que lo llevó a considerar que durante el pedido de adecuación a los nuevos niveles de LMP de sus efluentes no se configurarían infracciones a la normativa de los LMP.

- 
- m) Además, señaló que la autoridad ignoró la Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/ME, y que si la hubiese considerado hubiese concluido que dicho pronunciamiento es vinculante de la autoridad administrativa, lo cual configura el eximente de responsabilidad.
- n) Respecto a la vulneración del principio de continuación de infracciones, refirió que la DFAI consideró equivocadamente que al tramitar un único procedimiento sancionador por 6 hechos distintos no se podría aplicar el principio de continuación de infracciones que impide imponer sancionar una conducta infractora continua, salvo que se acredite el transcurso del plazo de 30 días hábiles desde la sanción de la última infracción y que se exigió al administrado el cese de la conducta.
- 
- o) Al respecto, precisó que los excesos de LMP imputados se verificaron durante el periodo entre noviembre de 2013 y julio de 2014, por lo cual el análisis de tipificación debió considerar que para sancionar el incumplimiento de los LMP de diciembre de 2013, previamente: (i) se debía sancionar el exceso de LMP de noviembre de 2013, (ii) se debía verificar si transcurrió un plazo mínimo de 30 días hábiles y (iii) que se le solicite el cese de la conducta infractora, todo ello conforme al principio de continuación de infracciones.
- p) Asimismo, refirió que a diferencia de la tergiversación de sus argumentos realizada en el considerando 93 de la resolución apelada, el recurrente no considera que debido a la aplicación del principio de continuación de infracciones se debe tramitar un procedimiento sancionador por cada exceso de LMP; sino que considera que dicho principio debe ser aplicado incluso cuando se tramita un único procedimiento sancionador por diferentes hechos infractores.
- 
- q) Adicionalmente, indicó que sus descargos finales al IFI fueron presentados a la Oficina de Trámite Documentario del OEFA a las 3:19 p.m. del 25 de enero de 2018, y la resolución fue notificada 7 horas hábiles después, esto es a las 12:00 p.m. del 26 de enero de 2018, lo cual significaría que su caso habría sido resuelto en un día²⁸, y que la elaboración del proyecto de

Al respecto, el administrado precisó lo siguiente:



De acuerdo con los procedimientos regulares del OEFA, los documentos que ingresan a la entidad son derivados en las siguientes veinticuatro (24) horas al despacho correspondiente, en este caso la DFAI, para que los evalúe (...). Ello implicaría que nuestros descargos al Informe Final de Instrucción fueron recibidos y derivados desde la Oficina de Trámite Documentario a la DFAI con singular rapidez, en el mejor de los casos, el mismo 25 de enero de 2018 o, con más probabilidad, el 26 de enero de 2018. Luego, nuestros descargos habrían [sic] sido derivados [sic] al servidor público encargado de

resolución y la decisión de sancionarlo fueron realizadas antes de la presentación de sus descargos al IFI, con lo que se relativizó su defensa.

- r) Por otro lado, el administrado indicó que debe revocarse las conductas infractoras, así como la medida correctiva, conforme a lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora N° 2

- s) El administrado indicó que el artículo 44° del RPAAH no es aplicable para i) la Planta de Osmosis –la cual utiliza químicos como parte del sistema de tratamiento de efluentes– ni para ii) la Planta de Tratamiento– la cual es un área de tránsito contigua a un área de proceso–; debido a que éstas son áreas de procesos y no de zonas de almacenamiento de sustancias químicas.
- t) Además, precisó que la presencia de los tanques en la Planta de Tratamiento se debió a que ésta se encontraba en mantenimiento y fue necesario almacenar provisionalmente soda gastada diluida en ese lugar. Y que los tanques fueron retirados al terminar el mantenimiento, con lo que actualmente no existen sustancias químicas en dicha área que justifique la implementación de un sistema de doble contención.
- u) Asimismo, argumentó que la regulación aplicable a las áreas de proceso (artículo 46° del RPAAH y actualmente, el artículo 89° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM), establece que dichas áreas (excepto el área de tanques y los corredores de tuberías) deben estar sobre losas de concreto y contar con sistemas para coleccionar fugas, drenajes de bombas, etc.
- v) Adicionalmente, indicó que, en caso se interprete que corresponda aplicar el artículo 44° del RPAAH, debe considerarse lo siguiente a fin de revocar la presente conducta infractora:

- En la Planta de Osmosis sí existía doble contención para evitar cualquier fuga y un sistema para coleccionar fugas que tienen las áreas de procesos, como se observa en las fotografías contenidas en el Informe de Supervisión y en el plano adjunto a su escrito de descargos. Sin embargo, la DFAI en los considerandos 32 y 33 de la resolución apelada indicó que no presentó evidencia de que dichos componentes hayan sido

este expediente para que los evalúe y valore debidamente. Posteriormente, dicho servidor público habría elaborado el proyecto resolución de sanción absolviendo cada uno de los argumentos de defensa que planteamos en nuestros descargos, confrontándolo con los demás hechos y pruebas contenidas del expediente sancionador, y contando además con la revisión del supervisor respectivo. Finalmente, el proyecto de resolución habría sido dispuesto para la firma, visado y posterior trámite de notificación desde la oficina del OEFA hasta la oficina de RELAPASAA. Todo ello habría sucedido entre las 3:19 p.m., del 25 de enero de 2018, y el mediodía del 26 de enero de 2018.

implementados e interpretó que el mapa buscaba probar la existencia de loza de concreto cuando en su función era mostrar la red de desagüe.

Asimismo, el recurrente presentó un Informe Técnico (Anexo 3) que describe y muestra la loza de concreto y sistema de colección de fugas instalados en dicha área desde antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador; con lo que confirmaría la existencia de la doble contención que exigía el artículo 44° del RPAAH.

Además, refirió que durante la Supervisión Regular 2014, implementó una medida adicional de contención a las ya existentes (bandeja colectora) y se declaró subsanado el presunto incumplimiento. Y resaltó que la sustancia química observada en dicha supervisión, ya no está siendo utilizada y ha sido retirada del área tal como se aprecia de las fotografías adjuntas al Informe Técnico presentado.

- Retiró los tanques de la Planta de Tratamiento, como lo prueba la Carta R&M-GSCMA-090-2014 del 1 de diciembre del 2014, y las fotografías presentadas con ella y con su recurso de apelación.

Asimismo, indicó que dicha carta y las fotografías que presentó, dio lugar a que la DS considere subsanado el incumplimiento en el Informe de Supervisión. Sin embargo, el ITA, la Resolución Subdirectoral, el IFI y la resolución apelada a pesar de que reconocen el retiro en mención, no consideran subsanado el hallazgo por un hecho que no guarda relación con la falta de doble contención. Con lo se ha vulnerado el derecho a un debido procedimiento al restarle valor a la Carta y no se le ha permitido ejercer su derecho de defensa.

- w) Además, alegó que la presente infracción fue subsanada antes del inicio del procedimiento sancionador, configurándose la causal de eximente de responsabilidad prevista en el numeral f) del artículo 255° del TUO de la LPAG:

- Respecto a la observación formulada en la Planta de de Osmosis, refirió que el Hallazgo 2.A del Acta de Supervisión indicó que fue efectivamente subsanado.
- Respecto a la presencia de los tanques en la zona contigua a la Planta de Tratamiento, indicó que explicó durante la Supervisión Regular que los mismos iban a ser retirados cuando termine de realizar las labores de mantenimiento de la referida planta.

Asimismo, refirió que el retiro de los tanques se produjo y está acreditado por su declaración testimonial contenida en la Carta R&M-GSCMA-090-2014 del 1 de diciembre del 2014 y en las fotografías adjuntas a la misma.

Sobre la vulneración de principios administrativos

- x) La Pampilla refirió que se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica previsto en la Constitución y el principio de confianza legítima previsto en el TUO de la LPAG. Ello debido a que el hecho que la DS reconozca en el acta de supervisión y el Informe de Supervisión que el presunto incumplimiento fue subsanado generó confianza en él. Y resulta contradictorio que luego de 3 años se declare su responsabilidad, sin ningún sustento nuevo.
- y) Además, refirió que dicho alegato fue presentado en su escrito de descargos sin embargo la autoridad lo ignoró y lo tergiversó, usando una interpretación ilegal lo cual es contrario a los numerales 1.8 y 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG²⁹, y vulnera el principio de legalidad, así como el numeral 8 del artículo 84 del TUO de la LPAG³⁰.
- z) Asimismo, respecto a lo indicado en el numeral 53 de la resolución apelada sobre que la confianza legítima solo puede afectarse cuando existen dos actos administrativos, el recurrente indicó que se está haciendo una lectura ilegal pues la norma refiere a actuaciones de la autoridad administrativa y esto es un concepto amplio que abarca actos administrativos, actuaciones materiales de la Administración, etc., y que al referenciar "practica" y "antecedentes administrativos" no deja lugar a duda de que la confianza no solo puede generarse a partir de actos administrativos.

²⁹

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: (...)

1.8. Principio de buena fe procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley.

Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.(...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

³⁰

TUO DE LA LPAG

Artículo 84.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes: (...)

8. Interpretar las normas administrativas de forma que mejor atienda el fin público al cual se dirigen, preservando razonablemente los derechos de los administrados.

aa) Adicionalmente, refirió que se ha vulnerado el debido procedimiento toda vez que el órgano instructor no analizó los argumentos planteados en su escrito de descargos ni las pruebas presentadas para desvirtuar la presente conducta infractora. Al respecto, detalló que los argumentos fueron los siguientes:

- (i) Que el 44 del DS 015-2006-EM no aplica a las áreas donde se observó la presunta conducta infractora porque dichas áreas son áreas de procesos y no de almacenamiento de sustancias químicas.
- (ii) Que subsanamos voluntariamente los hechos materia de la imputación antes del inicio de este procedimiento sancionador y, por ende, que se había configurado la causal de eximente de responsabilidad prevista en el numeral f) del artículo 255 del TUO de la LPAG.
- (iii) Que el inicio procedimiento sancionador ha vulnerado el principio de confianza legítima porque ya existía un pronunciamiento previo del OEFA que nos había informado que la presunta conducta infractora había sido plenamente subsanada.
- (iv) Que ni el ITA ni la Resolución Admisoria contienen ningún tipo de análisis ni la más mínima justificación de la razón por la cual el OEFA ha decidido cambiar de criterio en perjuicio de nuestra empresa, lo que pone en evidencia nuevamente la forma arbitraria como se ha procedido en este caso y, además, vulnera nuestro derecho a un debido procedimiento administrativo.
- (v) Que se ha vulnerado el principio de legalidad porque se analiza la situación actual del área de la Planta de Osmosis Inversa N° 2 y la suficiencia de la medida adoptada para corregir a la presunta conducta infractora a la luz de una norma que se encuentra actualmente derogada, lo que implica una aplicación ultractiva.

bb) Sin embargo, en el IFI se recomendó que se declare su responsabilidad desvirtuando un argumento que no presentó el cual sería de otro caso³¹; ya que indica que su defensa había estado centrada en lo siguiente: (i) que el artículo 44° del RPAAH se encuentra derogado; ii) el artículo 52° del RPAAH actual, contiene una norma más favorable; y iii) que en consecuencia debe aplicarse el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG. Lo cual no sucedió.

cc) Asimismo, refirió que lo que sí afirmó es que el artículo 44° del RPAAH se encuentra actualmente derogado y que el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que lo ha reemplazado, no contiene la misma obligación. Y que si bien es cierto que ambas buscan la misma finalidad de prevención estas no establecen la misma obligación ya que la primera hace referencia a sistemas de doble contención y la segunda a sistema de contención en general.

³¹ Conforme se advierte del considerando 42 de la resolución apelada y siguientes.

dd) Además, indicó que dicho criterio ha sido recogido en la jurisprudencia de este tribunal, en la Resolución N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE³², sin que indique que el contenido de ambos artículos sea el mismo ni que la última norma sea más favorable.

ee) Precisó que lo que ha cuestionado es lo siguiente:

- El órgano instructor haya analizado las condiciones actuales de la Planta de Osmosis y la suficiencia de la medida adoptada (la bandeja colectora) para subsanar la presunta conducta infractora a la luz del artículo 44° del RPAAH que se encuentra derogado, cuando lo que corresponde es que lo haga a la luz del artículo 52° del RPAAH actual.
- La Resolución Subdirectoral ni el IFI realizaron el análisis de las estructuras en el Planta de Osmosis la cual se encuentra sobre una loza concreto y que cuenta con un sistema de colector de fugas, ni del tipo de sustancia almacenada ni de su volumen, como lo exige la jurisprudencia plasmada en la Resolución N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE, para poder determinar si se cumple con el artículo 52° del RPAAH actual.

Respecto a la medida correctiva N° 2

ff) El administrado alegó que la medida correctiva se encuentra viciada de nulidad debido a que vulneró el principio de legalidad y su derecho al debido procedimiento administrativo, toda vez que contradice lo establecido en el artículo 22° de la Ley N° 29325 y el artículo 18° del RPAS, ya que esta no se sustenta en un efecto nocivo al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas y tampoco tiene como finalidad corregir algún efecto de esa naturaleza.

gg) A ello agregó que por el contrario, la DFAI requiere que se acredite el retiro del tanque pendiente, ubicado al lado de la Planta de Tratamiento Sodas Gastadas y que presente un informe de las características del sistema de

³² Al respecto, indicó que la Resolución N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE dispone lo siguiente:

- (i) El 44 del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no establece los alcances específicos de lo que debe conformar un sistema de doble contención dado que dicho sistema puede incluir una amplia gama de estructuras, lo que dependerá de cada caso en concreto.
- (ii) El artículo 52 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM tampoco establece los alcances específicos que debe reunir el sistema de contención, lo que dependerá de cada caso en concreto.
- (iii) Ambas obligaciones se basan en el principio de prevención de la Ley General del Ambiente.
- (iv) Distinguiendo ambas normas señala que "queda claro que dependerá de cada caso en concreto el hecho de poder concluir que un titular de la actividad de hidrocarburos cumple o no con lo dispuesto el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM o con lo dispuesto actualmente 52 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM.
- (v) Finalmente, para el análisis en el caso en concreto señala que "deberán tomarse en consideración criterios tales como el tipo de sustancia química o volumen de la misma.

contención del área donde se detectaron productos químicos de la Planta de Osmosis Inversa N° 2.

hh) Asimismo, refirió que no existe ninguna prueba en el expediente que acredite que el presunto incumplimiento supuso en sí mismo efecto nocivo real o potencial al medio ambiente, sino que se sustenta en la falta de evidencias de que la conducta infractora haya sido corregida y que de acuerdo al Acta y al Informe de Supervisión los hallazgos fueron subsanados. Entonces no correspondía dictar una medida correctiva.

ii) Además, refirió que dichos argumentos fueron presentados en los descargos a la Resolución Subdirectoral y en el IFI; sin embargo, fueron ignorados por la autoridad, encontrándose en un supuesto de motivación aparente, por lo que se vulneró el principio de debido procedimiento.

10. El 24 de mayo 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 correspondiente³³.

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³⁴, se crea el OEFA.

12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011³⁵ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico

³³ Folio 316.

³⁴ **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

³⁵ **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

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.

13. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante el 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 OEFA³⁶.
14. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁷ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁸ al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁹ 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.

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.

36

Ley N° 29325

Disposiciones Complementarias Finales

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

37

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

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

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

38

Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

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.

39

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

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

15. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴⁰, y en los artículos 19° y 20° del ROF del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM⁴¹ se dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)⁴².
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴³, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o

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.

Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio 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 pronunciamientos; 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 las 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.

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

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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.

18. 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.
19. 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 dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴⁴.
20. 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 fundamental⁴⁵, 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 preserve⁴⁶; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁷.
21. 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.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

⁴⁵ **Constitución Política del Perú**
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.

⁴⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:

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

⁴⁷ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴⁸.
23. 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

24. Determinar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se han vulnerado los principios de debido procedimiento, así como, los derechos de defensa y debida motivación.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre los principios de debido procedimiento y derecho de defensa

25. El principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁹; establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

⁴⁹ 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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

administrativo, entre ellos el derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones⁵⁰ y ejercer su derecho de defensa⁵¹.

26. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁵², ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
27. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación

⁵⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3º y 43º de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. (...) Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.

⁵² TUO DE LA LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas

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.

28. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3^{o53} del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6^{o54} del citado instrumento, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

29. Además, respecto al derecho de defensa, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los

⁵³ TUO de la LPAG
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. **Motivación.**- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁵⁴ TUO de la LPAG
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos⁵⁵.

Sobre los alegatos presentados por La Pampilla

30. La Pampilla indicó que se debe declarar la nulidad del presente procedimiento debido a que la DFAI al determinar su responsabilidad vulneró las garantías del debido procedimiento administrativo sancionador y los derechos de defensa y debida motivación ya que no se evaluó y se ha tergiversado sus argumentos de defensa presentados en sus descargos a la Resolución Subdirectoral y al IFI.

Sobre los vicios procedimentales advertidos en la Resolución Subdirectoral

31. El administrado alegó que la resolución apelada no se pronunció sobre el vicio que advirtió en la Resolución Subdirectoral. Al respecto, indicó que en el apartado II.5 de sus descargos a dicha resolución refirió que ésta no cumplió con las exigencias del artículo 253° del TUO de la LPAG ni el artículo 12° del RPAS, toda vez que no especificó las sanciones que podían imponérsele, sino que solo señaló rangos de multas. Además, mencionó que el profesor Morón Urbina indicó que "la notificación debe reunir los requisitos de precisión, claridad, inmutabilidad y suficiencia".

32. Aunado a ello, refirió que en el procedimiento iniciado con Resolución Subdirectoral N° 845-2016-OEFA-DFSAI/PAS, la primera instancia consideró necesario informar a los administrados sobre la sanción concreta que le correspondería a fin de garantizar sus derechos de defensa y debido procedimiento. Por lo que se vulneró además de estos derechos el principio de predictibilidad y confianza legítima previsto en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG.

33. Pese a ello, la autoridad no los evaluó ni en el IFI ni en la resolución apelada. Con lo que se estaría vulnerando el artículo 182° del TUO de la LPAG y el artículo 5.4 de la misma norma, respectivamente. Lo cual configura causal de nulidad de los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

Sobre la denegatoria y falta de motivación de la solicitud del informe oral


34. Refirió que el IFI ignoró y tergiversó sus descargos presentados en el informe oral realizado el 27 de diciembre de 2017 contra la Resolución Subdirectoral. Entonces solicitó una nueva audiencia de uso de la palabra a fin de precisar los alcances de su defensa. Sin embargo, como se observaría de la resolución apelada, la primera instancia denegó dicha su solicitud sin motivar su decisión; con lo cual vulneró el artículo 172° del TUO de la LPAG su derecho de defensa, y se habría configurado la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

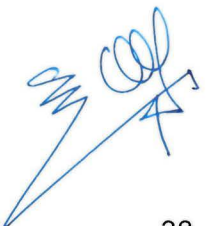
⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-FHC/TC. Fundamento jurídico 2.

Sobre la medida correctiva N° 2


35. Indicó en sus descargos a la Resolución Subdirectoral y al IFI que no existían hechos pendientes de corrección y que no se acreditó que las conductas infractoras produjeron algún efecto nocivo ni que dicho efecto persista a la fecha; por consiguiente, no correspondía el dictado de la medida correctiva; sin embargo, fueron ignorados por la autoridad, encontrándose en un supuesto de motivación aparente, lo cual vulneró el principio de debido procedimiento.

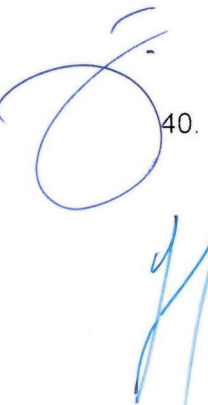
Sobre la conducta infractora N° 4

- 
36. La Pampilla alegó que sus descargos presentados contra la Resolución Subdirectoral y el IFI se basaron en los siguientes argumentos: i) irrazonabilidad de sancionar el cumplimiento progresivo de nuevos estándares ambientales, ii) fractura de nexo causal por hecho determinante de tercero, iii) eximente de responsabilidad por obrar el cumplimiento de decisiones de las autoridades competentes expedidas en ejercicios de sus funciones, iv) eximente de responsabilidad por error inducido por parte de la autoridad administrativa y v) la vulneración del principio de continuación de infracciones.

- 
37. Respecto a la irrazonabilidad de sancionar el cumplimiento progresivo de nuevos estándares ambientales, alegó que fue sancionado por infracciones ocurridas en el período en el que se estaba adecuando a los nuevos estándares exigidos por la normativa ambiental, tanto de LMP (Decreto Supremo N° 037-2008) y como de ECA Agua (Decreto Supremo N° 023-2009-MINAM), pues es evidente que en dicho periodo de adecuación las operaciones de la empresa se encuentran en niveles superiores.

38. Además, refirió que en dicho periodo se encontraba ejecutando el Plan de Manejo Ambiental, aprobado mediante la Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/AEE del 25 de febrero de 2012, el cual comprendía el diseño y la implementación de la Planta de Tratamiento Biológico que le permitiría tratar y verter los efluentes dentro de los nuevos parámetros de LMP aprobados mediante el Decreto Supremo N° 037-2008 y de esa manera, adecuar sus operaciones también a los ECA Agua, en un plazo de adecuación de 5 años.

- 
39. Asimismo, indicó que la Dirección General de Hidrocarburos señaló en el Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC que el plazo del Decreto Supremo N° 037-2008 era insuficiente para lograr la adecuación a los niveles de los LMP y que la Dgaae debía evaluar y aprobar individualmente el cronograma de implementación de estos proyectos.

- 
40. Respecto a la falta de evaluación del argumento referido a la fractura del nexo causal por hecho determinante de tercero, señaló que la primera instancia confunde este supuesto con los supuestos referidos a las eximentes de responsabilidad administrativa por obrar el cumplimiento de decisiones de las

autoridades competentes expedidas en ejercicio de sus funciones y por error inducido por parte de la autoridad administrativa.

41. Al respecto, precisó que su conducta se sustentaba en la opinión del Minem y la Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/AAE, y que dicha situación configuró un hecho determinante de tercero que quiebra el nexo causal y constituye un supuesto de eximente de responsabilidad administrativa por obrar el cumplimiento de decisiones de las autoridades competentes expedidas en ejercicio de sus funciones o el error inducido por parte de la autoridad administrativa, que lo llevó a considerar que durante el pedido de adecuación a los nuevos niveles de LMP de sus efluentes no se configurarían infracciones a la normativa de los LMP.
42. Además, señaló que la autoridad ignoró la Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/ME, y que si la hubiese considerado hubiese concluido que dicho pronunciamiento es vinculante de la autoridad administrativa, lo cual configura el eximente de responsabilidad.
43. Respecto a la vulneración del principio de continuación de infracciones, refirió que la DFAI consideró equivocadamente que al tramitar un único procedimiento sancionador por 6 hechos distintos no se podría aplicar el principio de continuación de infracciones que impide sancionar una conducta infractora continua, salvo que se acredite el transcurso del plazo de 30 días hábiles desde la sanción de la última infracción y que se exigió al administrado el cese de la conducta.
44. Al respecto, precisó que los excesos de LMP imputados se verificaron durante el periodo entre noviembre de 2013 y julio de 2014, por lo cual el análisis de tipificación debió considerar que para sancionar el incumplimiento de los LMP de diciembre de 2013, previamente: (a) se debía sancionar el exceso de LMP de noviembre de 2013, (b) se debía verificar si transcurrió un plazo mínimo de 30 días hábiles y (c) que se le solicite el cese de la conducta infractora, todo ello conforme al principio de continuación de infracciones.
45. Asimismo, refirió que a diferencia de la tergiversación de sus argumentos realizada en el considerando 93 de la resolución apelada, el recurrente no considera que debido a la aplicación del principio de continuación de infracciones se debe tramitar un procedimiento sancionador por cada exceso de LMP; sino que considera que dicho principio debe ser aplicado incluso cuando se tramita un único procedimiento sancionador por diferentes hechos infractores.
46. En ese sentido, este colegiado procederá a evaluar si la DFAI ha evaluado los argumentos referidos por el administrado en su recurso de apelación -los cuales fueron presentados en sus descargos a la Resolución Subdirectoral y al IFI- al momento de determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de las conductas infractoras N^{os} 2 y 4, así como la medida correctiva N° 2, o si por el contrario, los ha tergiversado e ignorado como lo alega el recurrente.

Cuadro N° 3. Análisis de los argumentos que no habrían sido valorados por la primera instancia, según lo alegado por el administrado en su recurso de apelación

Argumentos presentados en el escrito de apelación	Descargos presentados contra la Resolución Subdirectoral	IFI	Descargos presentados contra el IFI	Resolución Directoral
Sobre los vicios procedimentales advertidos en la Resolución Subdirectoral	Alegatos obrantes en los folios del 80 al 83.	No se pronunció.	No lo alegó	No se pronunció.
Sobre la solicitud del informe oral	No corresponde	No corresponde.	Folio 41	No se pronunció ⁵⁶ .
Sobre la medida correctiva N° 2	Folio 63.	No se pronunció.	Folios 209, 210, 211, 213, 214 y 215.	No se pronunció.
Sobre la infracción N° 4: i) irrazonabilidad de sancionar el cumplimiento progresivo de nuevos estándares ambientales. ii) fractura de nexo causal por hecho determinante de tercero v) vulneración del principio de continuación de infracciones	i) Folios del 68 al 74. ii) Folios del 74 al 75. v) Folios del 77 al 80.	i), ii), Considerandos del 70 al 76. v) No se pronunció.	i) Folios del 203 al 207. ii) no lo alegó. v) 208	i) y ii) Considerandos del 87 al 92. v) Considerandos del 93 al 99. ⁵⁷

Fuente: Escrito de descargos presentados contra la Resolución Subdirectoral y el IFI, IFI, Resolución Directoral y escrito de apelación.

Elaboración: TFA.

47. Por otro lado, debe indicarse respecto a la tergiversación y confusión por parte de la primera instancia sobre los argumentos indicados en los ítems i), ii), iii) y iv) de la infracción N° 4, que el administrado en el numeral 163 de su escrito de

⁵⁶ Cabe señalar que de la revisión del expediente no se observa ninguna documentación dirigida al administrado que se pronuncie sobre la solicitud del informe oral.

⁵⁷ Cabe señalar que los argumentos i) y ii) guardan relación con los iii) y iv) y fueron respondidos parcialmente por la primera instancia. En tanto no se pronunció sobre su PAMA aprobado con Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/ME, el cual serviría también como un eximente de responsabilidad. Asimismo, debe indicarse que el argumento v) fue tergiversado por la primera instancia conforme se indica en los numerales 50 y 51 de la presente resolución.

descargos a la Resolución Subdirectoral⁵⁸ basa sus alegatos en el hecho de que su conducta estuvo determinada por las actuaciones de las autoridades del Estado que emitieron un informe y aprobaron la actualización del PMA contemplando un periodo de adecuación para alcanzar los niveles exigidos de LMP. Y reconoce que dicho hecho configura un hecho determinante de tercero que quiebra el nexo causal de la infracción, así como configura eximentes de responsabilidad administrativa por obrar el cumplimiento de decisiones de las autoridades competentes expedidas en ejercicio de sus funciones o el error inducido por parte de la autoridad administrativa.

48. Sobre este punto de la revisión a la resolución directoral, debe indicarse que en el numeral 87 la primera instancia indica lo siguiente:

87. Según el administrado, hay una ruptura del nexo causal porque el exceso de LMP detectado se dio en el marco del proceso de adecuación de RELAPASAA a los nuevos ECA para agua, en virtud de lo establecido por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (en lo sucesivo, DGH), mediante el Informe N° 007-2009-EM/DGH-RMC. Este hecho constituiría un supuesto de eximente por orden obligatoria de la administración o, en su defecto, por error inducido por la administración.

49. En esa línea, debe indicarse que contrariamente a lo alegado por el administrado, la primera instancia no tergiversó sus alegatos sino que fundamentó su posición en base a lo alegado en su escrito de descargos. No obstante, tal como lo indica el administrado la resolución apelada no emite pronunciamiento sobre su PAMA aprobado con Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/ME, el cual serviría también como un eximente de responsabilidad.

50. Por otro lado, respecto al ítem v de la infracción N° 4, debe indicarse que de la revisión de los descargos presentados a la Resolución Subdirectoral, se advierte que en el numeral 183 y en Informe Oral realizado, que La Pampilla precisó que no indicó que se debe tramitar diferentes procedimientos sancionadores, sino que por la forma como se ha planteado la imputación no se debe impedir la aplicación del principio de continuación de infracciones.

51. Aunado a ello, de la revisión de la resolución apelada se advierte que la primera instancia parte del supuesto de que el administrado alegó que la SDI vulneró el principio de sanciones sucesivas debido a que debió iniciar un procedimiento por cada exceso detectado mensualmente, otorgando 30 días hábiles para demostrar el cese de la conducta infractora. En ese sentido, esta sala advierte que tal como lo alega el recurrente, la primera instancia tergiversó sus argumentos.

52. De acuerdo con el detalle realizado en los considerandos previos, se advierte de la revisión de la Resolución Subdirectoral y el Informe Final de Instrucción, que la primera instancia no emitió pronunciamiento sobre (a) los vicios procedimentales advertidos por el administrado en la Resolución Subdirectoral, (b) la solicitud del

informe oral, (c) la medida correctiva N° 2 ni (d) por el eximente de responsabilidad basado en el PAMA aprobado con Resolución Directoral N° 712-2012-MEM/ME, alegado en el marco de la conducta infractora N° 4. Así como también, se advierte que la primera instancia tergiversó el alegato referido a la vulneración del principio de continuación de infracciones.

53. En tal sentido, la falta de motivación en la cual incurrió la DFAI al emitir la resolución apelada debe ser valorada en razón a la ausencia de un pronunciamiento con relación a lo alegado por el administrado⁵⁹.

⁵⁹ Al respecto, cabe señalarse que en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará

54. En este contexto, resulta importante acotar, como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, que el ordenamiento jurídico nacional establece como garantías inherentes de todo procedimiento, la debida motivación a fin de que se respete el derecho de defensa de los administrados.
55. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y las razones jurídicas y normativas correspondientes; y, por ende, no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.
56. En vista de lo anteriormente expuesto, esta sala concluye que la resolución venida en grado no se encuentra debidamente motivada, toda vez que los fundamentos indicados en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, los cuales fueron presentados a la primera instancia no fueron evaluados por la autoridad; asimismo, se advirtió que la autoridad tergiversó los argumentos referidos a la conducta infractora N° 4.
57. En consecuencia, este colegiado es de la opinión que la Resolución Directoral N° 0134-2018-OEFA/DFAI fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, al haber vulnerado los derechos de defensa y debida motivación.
58. Teniendo en cuenta lo señalado en el considerando precedente, se advierte que la resolución impugnada está inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada norma legal⁶⁰.

relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

f) Motivaciones cualificadas. - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.

59. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 0134-2018-OEFA/DFAI y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.
60. Asimismo, se dispone que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, en aplicación a lo dispuesto por el numeral 11.3⁶¹ del artículo 11° del TUO de la LPAG.
61. En atención a lo antes señalado, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por La Pampilla en su recurso de apelación.

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** de la Resolución Directoral N° 0134-2018-OEFA/DFAI del 26 de enero de 2018, toda vez que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos incurrió en las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al haber vulnerado el principio del debido procedimiento y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación, 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 y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

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.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)

TUO de la LPAG

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

- 11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico

TERCERO. - Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

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 RODRIGUEZ

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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 161-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 37 páginas.