

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N° 297-2013-OEFA/IFA*

Lima, 27 DIC. 2013

### VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por REFINERÍA LA PAMPILLA S.A.A. contra la Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 6 de agosto de 2013, en el Expediente N° 201-2013-OEFA/DFSAI/PAS; y el Informe N° 307-2013-OEFA/TFA/ST del 17 de diciembre de 2013;

### CONSIDERANDO:

#### I. Antecedentes

1. El procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de la supervisión operativa llevada a cabo del 14 al 20 de abril de 2009, en las instalaciones de la REFINERÍA LA PAMPILLA S.A.A (en adelante, REFINERÍA LA PAMPILLA)<sup>1</sup>, ubicada en el distrito Ventanilla, provincia de Callao y departamento de Lima; en la cual se detectó presuntas infracciones a la normativa ambiental para la actividad de hidrocarburos. Como producto de dicha supervisión, se elaboró el Informe de Supervisión Ambiental con Carta Línea N° 132543-1<sup>2</sup>.
2. Mediante la Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI de fecha 6 de agosto de 2013<sup>3</sup>, notificada en la misma fecha, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) impuso a REFINERÍA

<sup>1</sup> Registro Único del Contribuyente N° 20259829594.

<sup>2</sup> Fojas 1 a 181.

<sup>3</sup> Fojas 297 a 311.

LA PAMPILLA una multa de cincuenta y seis con cincuenta y seis centésimas (56,56) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1

N°	HECHO	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	Refinería La Pampilla S.A.A. realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos y sin el rótulo de identificación respectivo.	Artículo 48° del Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>4</sup> en concordancia con el Artículo 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>5</sup> .	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificaciones <sup>6</sup> .	21,84
2	Refinería La Pampilla S.A.A. realizó la disposición de residuos sólidos peligrosos de forma inadecuada,	Artículo 48° del Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM en concordancia con		32,84

<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 015-2006-EM - Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.-

"Artículo 48°.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias (...)"

<sup>5</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM - Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.-

"Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste".

<sup>6</sup> Resolución N° 028-2003-OS/CD, Modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD. Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.-

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.8.1	Incumplimiento de las normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Arts. 10°, 16°, 17°,18° 24°, 25°,26°, 30°, 31°,32°, 37°, 38°, 39°, 40°, 41°, 42°, 43°, 48°, 49°,50°, 51°, 52°,53°, 54°, 60°, 61°,77°, 78°, 82°,85°, 86°, 87°, 88° y 116° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. Art., 138°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM Art. 119° de la Ley N° 28611. Arts. 48° y 73° literal d) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 3,000 UIT.	CI, STA, SDA

	debido a que estos se encontraban en terreno abierto y dispuestos a granel.	los Artículos 10° y 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>7</sup> .		
3	Refinería La Pampilla S.A.A. no realizó un adecuado almacenamiento y manipulación de las sustancias químicas, toda vez que evidenció un goteo que podría conllevar a un riesgo de derrame de tales sustancias ante lo cual no cuenta con diques que eviten su derrame y dispersión.	Artículo 44° del Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>8</sup> .	Numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificaciones <sup>9</sup> .	1,88
<b>MULTA TOTAL</b>				<b>56,56 UIT</b>

7

Decreto Supremo N° 057-2004-PCM - Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.-

**"Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS**

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos"

8

Decreto Supremo N° 015-2006-EM - Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.-

**"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."

9

Resolución N° 028-2003-OS/CD, Modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD. Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.-

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
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.	

3. Mediante escrito presentado el 27 de agosto de 2013<sup>10</sup>, REFINERÍA LA PAMPILLA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI del 6 de agosto de 2013, argumentando lo siguiente:

**Respecto a la vulneración al principio del debido procedimiento administrativo recogido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444**

- a) No se elaboró el Acta como consecuencia de la supervisión realizada del 14 al 20 de abril de 2009, la cual debía contener los hechos relevantes detectados en la referida supervisión, conforme a lo dispuesto por el Artículo 156° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444. Es así que solo se notificó la Carta de Visita de Supervisión N° 028890 con los datos de identificación del supervisado y del supervisor, así como la información relativa a la fecha y hora de su ejecución, no efectuándose un recuento de los hechos de incidencia ambiental constatados al término de esta. Por tanto, los hechos detectados en la referida supervisión no pueden alegarse como constatados y carecerán de valor probatorio.
- b) No se notificó a REFINERÍA LA PAMPILLA los resultados del Informe de Supervisión elaborado como producto de la visita de supervisión efectuada del 14 al 20 de abril de 2009 pese a que así lo exigía el Artículo 28° del Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN), aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 324-2007-OS/CD<sup>11</sup>, vulnerándose el principio al debido procedimiento

<sup>10</sup> Fojas 314 a 380.

<sup>11</sup> Resolución N° 324-2007-OS/CD, Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras de OSINERGMIN, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de junio de 2007.-

**"Artículo 28°.- Revisión y Evaluación de los Informes de Supervisión**  
28.1.- La revisión y evaluación de los informes de Supervisión que se presenten a OSINERGMIN serán realizadas por las respectivas Gerencias de Fiscalización, Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente, según corresponda, en forma posterior y aleatoria, según las especialidades. Dicha revisión se efectuará de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General.

28.2.- En caso que la actividad supervisada cuente con un procedimiento específico, se obtendrá la información y se procesarán los informes, tal como lo señale dicho procedimiento, aplicándose supletoriamente el presente en lo que no está expresamente señalado.

28.3.- La Gerencia de Fiscalización correspondiente, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente se encuentran facultadas a emitir Informes en caso de detectar observaciones o situaciones que transgredan el marco legal y técnico vigente, debiendo consignar las disposiciones que correspondan para la subsanación de todos los incumplimientos en que incurran las empresas supervisadas.

28.4.- El incumplimiento de las medidas o acciones que deberá tomar el responsable de la actividad supervisada para la subsanación o levantamiento de las observaciones notificadas o de las disposiciones emitidas por la Gerencia de Fiscalización correspondiente, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente, dentro del plazo otorgado para la subsanación o levantamiento, podrá dar lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador y la imposición de las sanciones correspondientes.

28.5.- En caso la Gerencia de Fiscalización, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente establezca que los hechos detectados son reiterativos o constituyen ilícitos administrativos sancionables que ameritan el inicio inmediato de un procedimiento administrativo sancionador no se requerirá cumplir previamente con lo establecido en los numerales 28.3 y 28.4 del presente artículo".

administrativo recogido en el Artículo IV, Numeral 2 de la Ley N° 27444<sup>12</sup>. De este modo, el administrado podría subsanar los hechos detectados en la supervisión y así evitar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra. En tal sentido, el referido procedimiento administrativo solo debía iniciarse en el caso que el administrado persistiera en su incumplimiento, pese haber sido requerido para levantar las observaciones.

- c) Conforme al mencionado Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 324-2007-OS/CD, el Informe de Supervisión debió haber sido evaluado por la Gerencia de Fiscalización o área equivalente del OSINERGMIN; y en caso de detectarse observaciones o situaciones que transgredan el marco legal vigente a la fecha de supervisión, dicha gerencia debió emitir un segundo documento con las observaciones que considerase pertinentes y trasladarlas a REFINERÍA LA PAMPILLA para que las subsanara dentro de un plazo determinado, lo cual no ocurrió.

**Respecto a la supuesta inaplicación de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Ley N° 27314, y del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

- d) Ni la Ley N° 27314 ni el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM resultan aplicables a REFINERÍA LA PAMPILLA bajo el criterio de la aplicación inmediata de la ley en el tiempo, dado que los residuos sólidos que motivaron el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador fueron generados entre el año 1996 y 2004 (residuos sólidos diferidos), es decir, con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 27314 y de su Reglamento, siendo aplicables solo a aquellos residuos que se generen desde su entrada en vigencia.
- e) De acuerdo a la Tercera Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>13</sup>, el proceso de adecuación resulta aplicable exclusivamente para la infraestructura existente de residuos sólidos al momento de la entrada en vigencia de las normas, mas no para los residuos ya existentes (diferidos).

<sup>12</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

*"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)*

*1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo"*

<sup>13</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM – Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.-

*"Tercera.- Proceso de Adecuación para el cumplimiento del presente Reglamento*

*Para la adecuación de la existente infraestructura de residuos sólidos a lo establecido en el presente Reglamento, el Ministerio de Salud publicará en el plazo de 120 días el respectivo Protocolo de monitoreo de emisiones y efluentes en donde se señalará las características del Programa de Monitoreo respectivo a partir de cuyos resultados se procederá a formular la norma sobre Límite Máximos Permisibles a efectos de cumplir con la presentación y aprobación de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental correspondientes, de acuerdo a la Guía que se formule al efecto"*

**Respecto a la evaluación del cumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos contenida en el Informe de Supervisión**

- f) De acuerdo a los ítems 1 y 18 de la Sección 4.1 del Informe de Supervisión denominada "Verificación del Cumplimiento de Legislación Ambiental", REFINERÍA LA PAMPILLA cumplía con las normas relativas al manejo de residuo sólidos.
- g) En la Sección VII del Informe de Supervisión denominada "Evaluación de la Gestión de Emisiones, Efluentes y Residuos Sólidos", se señala que REFINERÍA LA PAMPILLA tiene instalados contenedores debidamente identificados para la segregación de los residuos peligrosos, no peligrosos y reciclables, contando con instalaciones debidamente equipadas para el almacenamiento temporal y segregación de desechos.
- h) Si bien en el ítem 40 de la Sección 4.1 del Informe de Supervisión se indica que no cumple con los requisitos establecidos en los Artículos 42° y 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, también se consigna que «la EPS-RS BEFESA PERU SA desde el año 2005 está retirando los residuos peligrosos llamados diferidos, de modo que de un volumen aproximado de 13 000 m<sup>3</sup>, queda solamente 2 000 m<sup>3</sup>», es decir, a la fecha de supervisión ya se había culminado con el retiro de aproximadamente 85% de los residuos sólidos diferidos.

**Respecto a la indebida tipificación de la infracción por el incumplimiento al Artículo 44° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**

- i) En el procedimiento administrativo sancionador no se verificó que en las unidades de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas de REFINERÍA LA PAMPILLA se incumpliera con lo dispuesto en el Artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que la fotografía que sustentaría el presunto incumplimiento del mencionado Artículo corresponde al área de procesos y no a la de almacenamiento. En todo caso, REFINERÍA LA PAMPILLA se encontraría sujeto al cumplimiento del Artículo 46° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

**Respecto a la exoneración de responsabilidad por ruptura del nexo causal**

Por hecho determinante de la Autoridad

- j) Ni en la supervisión de abril de 2009, ni posterior a ella, se informó a REFINERÍA LA PAMPILLA acerca de las posibles infracciones cometidas y, pese al conocimiento de OSINERGMIN de la existencia de la disposición temporal de sus residuos sólidos diferidos producto de una supervisión del 2007, no se le había iniciado un procedimiento sancionador. Este hecho, sumado al silencio de la administración durante casi cuatro años, le generó una «legítima confianza» de que se encontraba actuando conforme a la normativa ambiental vigente y que la forma en que venía acondicionando y

almacenando sus residuos sólidos peligrosos y sustancias químicas no constituía una conducta sancionable.

- k) El marco de confianza legítima generado por la propia Administración, que lleva a una empresa a entender que su comportamiento no se encuentra prohibido por el ordenamiento constituye *Hechos de la Autoridad Pública*, la cual configuraría una situación de ruptura del nexo causal que elimina la responsabilidad administrativa de su parte. Asimismo, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD que aprueba la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de factores atenuantes, el OEFA reconoce al error determinante inducido por la Administración Pública como un supuesto de exención de responsabilidad.

Por hecho determinante de tercero

- l) Una vez entrado en vigencia el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en el año 2004, se celebró con la Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS) BEFESA un contrato mediante el cual la referida empresa realizaría el manejo integral de los residuos sólidos denominados diferidos, lo que conllevó el retiro, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos peligrosos en el relleno sanitario de Chilca.
- m) El retiro de los residuos sólidos diferidos tomó aproximadamente seis (6) años, es decir, se extendió hasta setiembre de 2011, en tanto BEFESA, al ser la única EPS-RS capacitada para atender a una empresa con la magnitud de REFINERÍA LA PAMPILLA, atendía a otras empresas generadoras de residuos sólidos que se encontraban en operación. En consecuencia, a la fecha en que se realizó la visita de supervisión (año 2009) si bien dichos residuos permanecían en las instalaciones de REFINERÍA LA PAMPILLA, ello se debía a circunstancias que no le eran atribuibles y que suponen la ruptura del nexo causal.

Por falta de claridad en la interpretación de las normas

- n) En caso el Tribunal de Fiscalización Ambiental considere que tanto la Ley N° 27314 como su Reglamento resultan aplicables a la gestión de los residuos sólidos diferidos, debe precisarse que esta interpretación no resulta clara ni se encuentra exenta de cuestionamientos, por lo que atendiendo a ello, REFINERÍA LA PAMPILLA actuó bajo la creencia legítima de que su actividad era conforme a derecho y por tanto, el administrado si bien incurrió en el tipo infractor se encontraría eximido de sanción.

**Respecto al cálculo de la multa: beneficio ilícito y circunstancias atenuantes de las presuntas conductas infractoras**

- o) No es cierto que REFINERÍA LA PAMPILLA haya ahorrado por completo el costo correspondiente al acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos, así como el costo vinculado al almacenamiento de sustancias

químicas, puesto que éstos se encuentran subsanados. Por tanto REFINERÍA LA PAMPILLA ya efectuó los desembolsos correspondientes para superar estos presuntos defectos. En todo caso, podría considerarse como costo evitado el ahorro que la empresa generó al diferir los desembolsos, lo cual constituiría un costo diferido y no uno evitado.

- p) DFSAI asumió como tiempo en que se mantuvo en condición infractora cincuenta y uno (51) meses respecto a la infracción sobre el almacenamiento y disposición de residuos sólidos, así como al almacenamiento y manipulación de sustancias químicas (desde abril de 2009 hasta julio de 2013). Sin embargo, dicha condición era menor.
- q) Debía considerarse como circunstancias atenuantes la falta de intencionalidad de las conductas presuntamente infractoras y la subsanación voluntaria con anterioridad a la fecha de notificación de imputación de cargos.
- r) Discrepa con el valor de la probabilidad de detección de 0.50 en tanto no es cierto que la posibilidad de conocer los hechos cuestionados haya derivado exclusivamente de la detección de la infracción en una supervisión, sino que OSINERGMIN sabía de la existencia de la disposición temporal de los residuos diferidos en la supervisión realizada el año 2007, es decir la Autoridad ya se encontraba en la posibilidad de advertir los hechos cuestionados, por tanto debe considerarse un valor de probabilidad de 0.75.

4. Cabe agregar que en el Segundo Otrosí Digo del citado recurso de apelación, REFINERÍA LA PAMPILLA solicitó el uso de la palabra ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental, el mismo que fue concedido mediante Proveído N° 023-2013-OEFA/TFA/ST del 21 de octubre de 2013<sup>14</sup>, programándose dicha diligencia para el día 29 de octubre de 2013. El informe oral se realizó en la fecha indicada conforme consta en el Acta respectiva<sup>15</sup>.

5. Mediante escrito presentado el 7 de noviembre de 2013 con Registro N° 033734<sup>16</sup>, REFINERÍA LA PAMPILLA reiteró los argumentos expuestos en su recurso de apelación del 27 de agosto de 2013.

## II. Competencia

6. 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<sup>17</sup>, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>14</sup> Foja 391.

<sup>15</sup> Foja 403.

<sup>16</sup> Fojas 404 a 414.

<sup>17</sup> 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



7. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>18</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción ambiental.
8. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>19</sup>.
9. Con Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, publicado el 21 de enero de 2010, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN al OEFA; y mediante Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 3 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 4 de marzo de 2011.

---

*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."*

<sup>18</sup> 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.-

**"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**

*11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:*

*(...)*

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

*(...)"*

<sup>19</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

**"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

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

10. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>20</sup>, los Artículos 18°y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>21</sup>, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD<sup>22</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

### III. Norma Procedimental Aplicable

11. Previamente al análisis de los argumentos formulados por REFINERÍA LA PAMPILLA, este Órgano Colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes<sup>23</sup>.
12. En tal sentido, corresponde indicar que a la fecha de inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento

<sup>20</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) contará 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.

<sup>21</sup> Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM - Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.-

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley."

<sup>22</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 02 de agosto de 2013.-

**Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia".

<sup>23</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo:**

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."

Administrativo Sancionador de OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental N° 012-2012-OEFA/CD<sup>24</sup>.

#### IV. Análisis

##### IV.1. Protección constitucional al ambiente

13. De acuerdo al Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>25</sup>, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
14. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado:

*"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"*<sup>26</sup>.

15. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado "Constitución Ecológica"<sup>27</sup>, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Al respecto, ha señalado:

*"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser*

<sup>24</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.-

*"Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren."*

<sup>25</sup> Constitución Política del Perú de 1993.-

*"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:*

*(...)*

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

*(...)"*

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4.

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras<sup>28</sup>.

*"(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán"<sup>29</sup> (Resaltado agregado)*

16. En ese sentido, Sen advierte que: *"un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones"*<sup>30</sup>.
17. Sobre lo que implica el medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

*"(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de 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)"<sup>31</sup>.*

18. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente<sup>32</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

<sup>29</sup> Ibid, Fundamento Jurídico 24.

<sup>30</sup> SEN, Amartya: "Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns". Feminist Economics N°9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurren/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (traducción nuestra)

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, fundamento jurídico 27.

<sup>32</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.-

**"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."*


los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.



19. En tal contexto, cabe indicar que el derecho a 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 medio ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del medio ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
20. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2. Respecto al incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos recogidos en las imputaciones N° 1 y 2 del Considerando 2 de la presente Resolución

21. Antes de emitir un pronunciamiento respecto a los argumentos de defensa expuestos por REFINERÍA LA PAMPILLA en su recurso de apelación, cabe indicar que por disposición del principio de debido procedimiento, previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, dentro de los cuales se encuentra al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

- 
22. Al respecto, se debe señalar que el principio de tipicidad, regulado en el Numeral 4 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 señala que sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o análoga.

- 
23. Sobre la aplicación del citado principio, Morón Urbina<sup>33</sup> señala que el mandato de tipificación derivado del mismo no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes.

- 
- 
24. Asimismo, el principio del debido procedimiento, recogido en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, comporta, entre otros, el derecho de los administrados a obtener pronunciamientos debidamente motivados y fundados en derecho, lo que impone a la Administración Pública el deber de realizar una adecuada aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 9ª edición, 2011. p. 709.

<sup>34</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo"

25. Por su parte, el principio de verdad material regulado en el Numeral 1.11 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prevé que los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados<sup>35</sup>.
26. Del mismo modo, el Artículo 197° del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, promulgado por Decreto Legislativo N° 768<sup>36</sup>, aplicable de manera supletoria en atención a su Primera Disposición Final, y el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecen que la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo a las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos.
27. En tal sentido, recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deberá rechazarse como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos se trata de hechos no comprobados, que carecen de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de éstos.
28. Sobre lo concluido en el párrafo precedente, Alejandro NIETO<sup>37</sup> ha señalado lo siguiente:

*"(...) La prueba de los elementos integrantes del tipo es una cuestión tan sencilla como la anterior. Como dice la STS de 22 de julio de 1988 (...) 'es claro que la Administración soporta la carga de probar los elementos de hecho integrantes del tipo de la infracción administrativa (...)'"*

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo".

<sup>35</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"Título Preliminar

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

**1.11. Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.  
(...)"

<sup>36</sup> Resolución Ministerial N° 010-93-JUS - Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado el 22 de abril de 1993.-

**"Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-**

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión."

<sup>37</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta Edición Totalmente Reformada. Editorial Tecno. Madrid, 2005.

29. Asimismo, el Numeral 4 del Artículo 3° de la Ley N° 27444<sup>38</sup>, establece que la debida motivación es un requisito de validez de los actos administrativos, el cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento.
30. Por su parte, el Tribunal Constitucional en el Fundamento N° 7 de la sentencia recaída en el expediente N° 0896-2009-PHC/TC<sup>39</sup>, ha señalado que el derecho a la debida motivación de las resoluciones es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad y garantiza que éstas no se encuentren justificadas en el mero capricho de la autoridad jurisdiccional, sino en datos objetivos que proporcione el ordenamiento jurídico o los que se deriven del caso.
31. En ese contexto, luego de revisar los actuados obrantes en el expediente, este Tribunal considera pertinente efectuar un análisis del procedimiento seguido por la autoridad instructora.
32. Como resultado de la visita de supervisión efectuada a las instalaciones de REFINERÍA LA PAMPILLA del 14 al 20 de abril de 2009, se elaboró el Informe de Supervisión con Carta Línea N° 132543-1, señalando en el ítem 40 de la sección 4.1 respecto al cumplimiento de los Artículos 42° y 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, lo siguiente:

*"La EPS-RS BEFESA PERÚ S.A., desde el 2005 está retirando los residuos sólidos peligrosos llamados diferidos. De un volumen aproximado de 13 000m<sup>3</sup> solamente quedan 2 000 m<sup>3</sup>"*<sup>40</sup>

33. Asimismo, en el ítem 1 de la sección 1.3<sup>41</sup> del mencionado Informe de Supervisión, referente al seguimiento a observaciones anteriores, el supervisor señaló que la observación respecto al incumplimiento del Artículo 48° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM se cumplió al 100%, concluyendo lo siguiente:

*"En la presente supervisión se ha verificado que los residuos y materiales han sido retirados y el suelo afectado ha sido limpiado. Ver figuras 25 y 26".*

34. Del mismo modo, en el ítem 18 de la sección 4.1 del Informe de Supervisión referida al cumplimiento del Artículo 48° del Reglamento aprobado por Decreto

<sup>38</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

*"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."*

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2010, recaída en el Expediente 0896-2009-PHC/TC, fundamento jurídico 7.

<sup>40</sup> Foja 146.

<sup>41</sup> Fojas 173

Supremo N° 015-2006-EM, el supervisor señaló que REFINERÍA LA PAMPILLA sí cumplía con las normas relativas al manejo de residuos sólidos<sup>42</sup>.

35. Finalmente, en la Sección VII del Informe de Supervisión denominada "Evaluación de la Gestión de Emisiones, Efluentes y Residuos Sólidos", se indicó lo siguiente:

*"RELAPASAA tiene un Sistema de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos que comprende la distribución, segregación, reciclo, transporte, tratamiento y disposición final.*

*Dentro de las instalaciones y en lugares estratégicos tiene instalados contenedores debidamente identificados para la segregación de los residuos peligrosos, no peligrosos y reciclables. Además cuentan con una instalación debidamente equipada para el almacenamiento temporal y segregación de los desechos.*

*El suelo contaminado, la borra y los diversos residuos peligrosos son transportados por la EPS-RS de BEFESA al relleno seguro BEFESA de cañete. Los residuos hospitalarios, pilas, baterías, lodos de pozos sépticos y residuos domésticos son dispuestos al relleno debidamente autorizados y contratado por DISAL.<sup>43</sup>*

36. Por otro lado, se ha verificado que la conducta imputada a REFINERÍA LA PAMPILLA a título de cargo mediante la Resolución Subdirectoral N° 259-2013-OEFA-DFSAI/SDI<sup>44</sup> fue la siguiente:

*"Refinería La Pampilla habría realizado un inadecuado almacenamiento de residuos peligrosos y sin el rótulo de identificación respectivo"*

37. De acuerdo al Considerando 11 de la referida resolución, la conducta descrita se sustenta en las fotografías anexas en el Informe Técnico Acusatorio N° 56-2013-OEFA/DS<sup>45</sup>.

38. Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI<sup>46</sup>, se sancionó a REFINERÍA LA PAMPILLA por las siguientes conductas:

*"Refinería La Pampilla S.A.A. realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos y sin el rótulo de identificación respectivo."*

*"Refinería La Pampilla S.A.A. realizó la disposición de residuos sólidos de forma inadecuada, debido a que éstos se encontraban en terreno abierto y dispuestos a granel."*

<sup>42</sup> Foja 158.

<sup>43</sup> Foja 134 y 135.

<sup>44</sup> Fojas 189 a 192.

<sup>45</sup> Las cuales corresponden a las fotografías recabadas en el de Informe de Supervisión con Carta Línea N° 132543-1.

<sup>46</sup> Fojas 297 a 311.



39. De conformidad con los Considerandos 42 y 53 de la Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI, dichas infracciones se fundamentan en las fotografías 21 y 22 obtenidas en la visita de supervisión, concluyendo que se incumpliría con lo regulado por el Artículo 48° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
40. En tal sentido, se verifica que tanto la Resolución de imputación de cargos como la Resolución de sanción, imputan a REFINERÍA LA PAMPILLA el incumplimiento a la obligación contenida en el Artículo 48° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, basándose en el Informe de Supervisión con Carta Línea N° 132543-1 que incluye las fotografías 21 y 22, sin embargo dichas fotografías, de acuerdo al mencionado Informe, estaban referidas al incumplimiento de los Artículos 42° y 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referentes al transporte de residuos sólidos fuera de la instalación.
41. Asimismo, se verifica que tanto la Resolución de Imputación de Cargos como la Resolución de sanción; no hacen referencia a los demás extremos del Informe de Supervisión mencionados en los Considerandos 33 y 34 de la presente Resolución, en los cuales el mismo supervisor señala el cumplimiento por parte de REFINERÍA LA PAMPILLA de lo señalado en el Artículo 48° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
42. Por tanto, este Órgano Colegiado considera que no existen medios probatorios suficientes o medios probatorios adicionales que ayuden a comprobar el incumplimiento por parte de REFINERÍA LA PAMPILLA de la obligación establecida en el Artículo 48° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
43. Conforme a lo expuesto, se ha verificado que en el presente caso no se ha emitido una decisión motivada, adecuada al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo. Asimismo, la Resolución recurrida no se encuentra debidamente sustentada en lo señalado por el Informe de Supervisión, lo que no permite configurar las infracciones imputadas bajo la tipificación contenida en el Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD. Por tal razón, se ha vulnerado los principios de Debido Procedimiento, Verdad Material y Tipicidad.
44. En relación a ello, corresponde señalar que de acuerdo al Artículo 10° de la Ley N° 27444, la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias y, el defecto o la omisión de alguno de los requisitos de validez constituyen un vicio del acto administrativo que causa su nulidad<sup>47</sup>.

<sup>47</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

**"Artículo 10°.- Causales de nulidad"**

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

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

45. Siguiendo este orden de ideas, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.

46. Por tanto, en aplicación del Numeral 202.1 del Artículo 202° de la Ley N° 27444, corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución apelada en el extremo referido a las imputaciones N° 1 y 2, por haber incurrido en la causal prevista en el Numeral 1 del Artículo 10° de la citada Ley<sup>48</sup>.

IV.3. Respecto a la indebida tipificación de la infracción por el incumplimiento al Artículo 44° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

47. En el Literal i) del Considerando 3 de la presente Resolución, REFINERÍA LA PAMPILLA refiere que habría una indebida tipificación de la infracción imputada, toda vez que no se verificó que en las unidades de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas se incumpliera con lo dispuesto en el Artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

48. De acuerdo a lo anterior cabe indicar que, por disposición del principio de debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, dentro de los cuales se encuentra al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

49. Sobre los alcances del citado derecho, Morón ha señalado lo siguiente<sup>49</sup>:

*"Consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho (...) Como se puede colegir, la violación de normas sustantivas y formales establecidas en el procedimiento para garantizar el debido procedimiento, no subsanables, ni en sede administrativa ni en sede judicial, por el contrario, deriva en una causal de nulidad del acto administrativo así emitido. (...)"*

50. Por su parte, el principio de legalidad, establecido en el Numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"Artículo 202.- Nulidad de oficio

202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público".

<sup>49</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, P. 67.

<sup>50</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"TÍTULO PRELIMINAR  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

51. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
52. De otro lado, en virtud del principio de tipicidad, regulado en el Numeral 4 del Artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>51</sup>, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía.
53. Al respecto, Morón<sup>52</sup> ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el Considerando anterior, no sólo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
54. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha indicado que:

*"El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal"*<sup>53</sup>.

55. Es por ello que recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que configuran el tipo legal de la infracción imputada al administrado, de modo tal que deberá rechazarse como medios probatorios aquellos que no ofrezcan certeza sobre la ocurrencia de los mismos, los cuales carecerán de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

(...)

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

<sup>51</sup>

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

<sup>52</sup>

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, P. 709 – 710.

<sup>53</sup>

Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004, recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA, Fundamento Jurídico 5.

56. En efecto, por disposición del principio de presunción de licitud, previsto en el Numeral 9 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, la autoridad debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes, en tanto no se cuente con evidencia en contrario<sup>54</sup>.
57. En adición a lo expuesto, conviene indicar que en reiterados pronunciamientos, a efectos de explicar el sustento normativo de las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos sancionadores en el sector que es objeto de análisis, este Tribunal Administrativo ha realizado un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera de estas contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; mientras que la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, constituyéndose en el tipo infractor imputado.
58. En este contexto, en concordancia con el principio del debido procedimiento antes citado, corresponde determinar si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad en lo relativo a la adecuada subsunción del hecho material imputado a REFINERÍA LA PAMPILLA, y la obligación ambiental fiscalizable contenida en el Artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
59. Al respecto, la obligación imputada a REFINERÍA LA PAMPILLA se encuentra tipificada en el Artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, cuyo tenor es el siguiente:

*"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."* (Resaltado agregado)

60. En tal sentido, se advierte que para la configuración de dicha infracción administrativa debe verificarse que en el almacenamiento de sustancias químicas no se cuente con áreas impermeabilizadas ni con sistemas de doble contención.
61. Sobre el particular, el presente procedimiento administrativo sancionador se originó como consecuencia de los resultados de la visita de supervisión efectuada a las instalaciones de REFINERÍA LA PAMPILLA ubicada en el distrito Ventanilla, provincia del Callao y departamento de Lima. En dicha supervisión, se constató, entre otras, la siguiente observación:

<sup>54</sup>

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
(...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario."

*"El almacenamiento y manipulación de las sustancias químicas, en el área de procesos, no están aislados con diques que eviten el derrame y dispersión del producto."<sup>55</sup>*

62. Asimismo, la conducta imputada a REFINERÍA LA PAMPILLA a título de cargo mediante la Resolución Subdirectoral N° 336-2013-OEFA-DFSAI/SDI<sup>56</sup> así como la conducta por la cual fue sancionada mediante Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI<sup>57</sup> fue la siguiente:

*"Refinería La Pampilla no habría realizado un adecuado almacenamiento y manipulación de las sustancias químicas en tanto **se evidenció un goteo que podría conllevar un riesgo de derrame de tales sustancias y ante lo cual no cuenta con diques que eviten su derrame y dispersión**" (Resaltado agregado)*

63. De acuerdo al Considerando precedente, tanto la Resolución de imputación de cargos como la Resolución de sanción, imputan a REFINERÍA LA PAMPILLA que no cuenta con diques a fin de evitar derrames en el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas. No obstante, la obligación contenida en el Artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM no hace referencia a que dicha área deba contar con diques sino que deba estar impermeabilizada, y tampoco se indica la relación de necesaria equivalencia entre el sistema de doble contención y los diques.
64. Sin perjuicio de lo señalado, debe mencionarse que la zona se encontraba impermeabilizada conforme se advierte de la vista fotográfica N° 5<sup>58</sup>
65. En tal sentido, se tiene que la infracción sancionada mediante Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI, no fue debidamente subsumida ni se adecúa a la obligación ambiental fiscalizable contenida en el Artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (norma sustantiva) y, por tanto, no se encontraría bajo el supuesto establecido en el Numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (norma tipificadora).

---

<sup>55</sup> Foja 160.

<sup>56</sup> Fojas 215 a 217.

<sup>57</sup> Fojas 297 a 311.

<sup>58</sup> Foja 125.

66. En virtud de lo expuesto, se constata que la Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI de fecha 6 de agosto de 2013 se emitió vulnerando el principio de tipicidad previsto en el Numeral 4 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, al no haberse realizado una adecuada subsunción de hechos a la norma sustantiva y a la norma infractora, incurriendo en la causal de nulidad prevista en el Numeral 1 del Artículo 10° de la citada norma legal<sup>59</sup>.
67. Por tal motivo, en aplicación de los Numerales 202.1 y 202.2 del Artículo 202° de la Ley N° 27444, corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI de fecha 6 de agosto de 2013, y, en consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo a sus atribuciones<sup>60</sup>.
68. En atención a la declaración de nulidad contenida en los Considerandos 46 y 66 de la presente Resolución, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre lo alegado por REFINERÍA LA PAMPILLA en los argumentos recogidos en los Literales a) al r) del Considerando 3 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema 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° 022-2009-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:**

**Artículo primero.-** Declarar la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 353-2013-OEFA/DFSAI del 6 de agosto de 2013; y, en consecuencia, disponer la reposición del presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que se produjo el vicio, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

<sup>59</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
**"Artículo 10°.- Causales de nulidad**  
 Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.  
 (...)."

<sup>60</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
**"Artículo 202°.- Nulidad de oficio**  
 202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.  
 202.2 La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.  
 Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo."

**Artículo segundo.- NOTIFICAR** la presente Resolución a REFINERÍA LA PAMPILLA S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA**  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ**  
Vocal  
Tribuna de Fiscalización Ambiental



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

