



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

RESOLUCIÓN N° 253-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 2572-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : GASODUCTO SUR PERUANO S.A.
SECTOR : GAS NATURAL
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 539-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1793-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de octubre de 2017 y de la Resolución Directoral N° 539-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Gasoducto Sur Peruano S.A., por la comisión de la conducta relativa a superar los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos del Subsector Hidrocarburos, en los parámetros Fósforo, Nitrógeno Amoniacal, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, Demanda Bioquímica de Oxígeno, Demanda Química de Oxígeno, Aceites y Grasas, Cloro Residual, Cromo Hexavalente e Hidrocarburos Totales de Petróleo , durante los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, setiembre, octubre y noviembre de 2016.*

Lima, 11 de setiembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. El 23 de julio de 2014, Gasoducto Sur Peruano S.A.¹ (en adelante, **GSP**) y el Estado Peruano, a través del Ministerio de Energía y Minas (en lo sucesivo, **Minem**) celebraron el Contrato de Concesión para el Proyecto denominado "Mejoras a la Seguridad Energética y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano" (en lo sucesivo, **Contrato de Concesión**); el cual autorizaba al primero a operar en el Tramo B y A1, y las Derivaciones Quillabamba y Cusco del Gasoducto del Sur.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20563236354.

2. Mediante Oficio N° 145-2017-MEM-DGH del 24 de enero de 2017, el Minem declaró la terminación de la concesión del referido proyecto, dado que la empresa concesionaria no acreditó el cumplimiento del Cierre Financiero del mismo, dentro del plazo establecido en el contrato y por causal atribuible al concesionario, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6.7 de la Cláusula 6 del referido contrato.
3. La Dirección General de Hidrocarburos del Minem comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) dicha situación, a través del Oficio N° 392-2017-MEM/DGH del 28 de marzo de 2017.
4. Del 4 al 10 de abril de 2017, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial integral² (en adelante, **Supervisión Especial**), a fin de verificar el estado situacional en que fueron abandonados los componentes ambientales que fueron intervenidos durante la etapa constructiva del proyecto.
5. Los resultados obtenidos en dicha Supervisión fueron recogidos en los Documentos de Registros de Información con C.U.C. N°s 0008, 0009 y 0010-4-2017-13³, los cuales fueron evaluados por la DS en el Informe de Supervisión N° 372-2017-OEFA/DS-HID⁴ (en adelante **Informe de Supervisión**).
6. Sobre la base del referido Informe, mediante Resolución Subdirectoral N° 1793-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de octubre de 2017⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra GSP⁶.
7. El 20 de febrero de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en lo sucesivo, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 155-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁷, el cual fue notificado al administrado el 21 de febrero de 2018 y donde se le otorgó un plazo de quince días hábiles a fin de que formule sus descargos⁸.

² Cabe señalar que dicha Supervisión, se realizó en ausencia de representantes de GSP.

³ Documentos contenidos en el disco compacto obrante a folio 61 (pp. 94 a 106).

⁴ Folios 2 al 59.

⁵ Folios 62 al 66. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 1 de diciembre de 2017 (folio 67).

⁶ Mediante escrito con Registro N° 92191 del 20 de diciembre de 2017, GSP presentó sus descargos a la referida resolución.

⁷ Folios 100 al 108.

⁸ Cabe señalar que de la revisión de los actuados en el expediente no se evidencia la presentación de escrito alguno por parte de GSP respecto al Informe Final de Instrucción.

8. Mediante Resolución Directoral N° 539-2018-OEFA/DFAI⁹ del 28 de marzo de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI) declaró la existencia de responsabilidad administrativa de GSP¹⁰, por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	GSP excedió los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos, respecto de los parámetros, Fósforo, Nitrógeno Amoniacal, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, Demanda Bioquímica de Oxígeno, Demanda Química de	Artículo 117 ¹¹ de la Ley General del Ambiente (en adelante, LGA); artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹² (en adelante,	Numerales 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, y 11 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para actividades

⁹ Folios 119 al 126. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 12 de abril de 2018 (folio 127).

¹⁰ 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:

Ley N° 30230, 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.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

¹¹ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

Artículo 117.- Del control de emisiones

117.1 El control de las emisiones se realiza a través de los LMP y demás instrumentos de gestión ambiental establecidos por las autoridades competentes.

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

¹² **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

Artículo 3°.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente. Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Oxígeno, Aceites y Grasas, Cloro Residual, Cromo Hexavalente e Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH), durante los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto,	RPAAH); artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM que establece los LMP de efluentes líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos ¹³ .	económicas bajo el régimen de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA-CD ¹⁴ (En lo

terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares. Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

- 13 **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 (mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento)	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Cromo Hexavalente	0,1
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	2,0
Aceites y grasas	20

- 14 **Resolución de Consejo Directivo 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 económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA**

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES RELACIONADAS 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
2 Excederse hasta en 10% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 5 a 500 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 1 000 UIT
5 Excederse en más del 25% y hasta en 50% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT
6 Excederse en más del 25% y hasta en 50% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 25 a 2 500 UIT
7 Excederse en más del 50% y hasta en 100% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 30 a 3 000 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 4 000 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 5 000 UIT

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	setiembre, octubre y noviembre de 2016.		sucesivo, RCD N° 045-2013-OEFA-CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N°1793-2017-OEFA/DFSAI/SDI

Elaboración: TFA

9. La Resolución Directoral N° 539-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La primera instancia señaló que la DS, en el marco de la Supervisión Especial, advirtió que el administrado excedió los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) de enero a noviembre de 2016 respecto de los siguientes parámetros: Fósforo, Nitrógeno Amoniacal, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), Demanda Química de Oxígeno (DQO), Aceites y Grasas, Cloro Residual, Cromo Hexavalente e Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH); los cuales se encuentran aprobados por Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
- ii) Sobre los descargos del administrado la referida autoridad señaló lo siguiente:
 - Con relación al hecho que desde el 24 de enero de 2017 ya no es titular de la concesión por la terminación del referido contrato, la DFAI precisó que, de igual manera que se manifestó en el Informe Final de Instrucción, los referidos excesos acaecieron dentro del periodo en el cual el administrado se encontraba operando el gasoducto –vale decir de enero a noviembre de 2016–; en esa medida, desestimó lo alegado por GSP.
 - De otro lado, respecto a las acciones correctivas acreditadas por el administrado mediante Carta N° 011-2017-OEFA-RSE del 25 de mayo de 2017, así como respecto a la no generación de daño al ambiente alegada por GSP, la primera instancia refirió que, acorde con el criterio adoptado por este tribunal, las acciones posteriores destinadas a que los monitoreos reflejen el cumplimiento de los LMP no implica la subsanación de la conducta infractora, toda vez que el monitoreo tomado en un momento determinado refleja los resultados de ese instante; en base a dicho fundamento, aun cuando exista un eventual actual cumplimiento, estas acciones no pueden ser consideradas como objeto de subsanación que implique el archivo del presente hecho materia de análisis. Sin perjuicio de ello, las mismas serían evaluadas a efectos de determinar el dictado de medidas correctivas.
 - En torno a que los excesos detectados no ocasionaron daños al ambiente, la Autoridad Decisora concluyó que no es necesario se acredite un daño real al ambiente, sino que el solo exceso genera un daño potencial y debe ser sancionado.
 - Con relación a la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, la mencionada autoridad señaló que la finalidad de privilegiar la corrección de las conductas infractoras que el mismo persigue– y a través del cual

únicamente se declara la responsabilidad administrativa del infractor y consecuentemente sólo se impone sanción ante el incumplimiento de una medida correctiva, si la misma fue dictada– no supone que, ante la sola corrección del hecho detectado, se produzca la convalidación de las conductas infractoras o la inexistencia de responsabilidad administrativa; por ello, desestimó lo alegado por GSP.

- En virtud a dichos fundamentos, la DFAI concluyó que al haber quedado acreditado que el administrado excedió los LMP respecto a los parámetros Fósforo, Nitrógeno Amoniacal, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, DBO, DQO, Aceites y Grasas, Cloro Residual, Cromo Hexavalente y TPH durante los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, setiembre, octubre y noviembre de 2016; corresponde declarar su responsabilidad administrativa en dicho extremo.
- Finalmente, respecto de la procedencia del dictado de medida correctiva por dicha infracción, la Autoridad Decisora mencionó que en tanto desde el 24 de enero de 2017, GSP no realiza actividades de hidrocarburos ni genera efluentes domésticos en el Gasoducto del Sur –por no ser concesionario de dicho proyecto– no corresponde el dictado de medidas correctivas conforme lo señala el artículo 22° de la Ley del Sinefa.
- Asimismo, precisó que en la actualidad dicho proyecto se encuentra administrado por la empresa ETSA, la cual no realiza actividades de hidrocarburos limitándose a cumplir funciones de custodia, inventario, entre otros, de los bienes de la Concesión; siendo que en la actualidad no existe operador alguno que realice actividades que impliquen la generación de efluentes.

10. El 4 de mayo de 2018, GSP interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 539-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:

- a) Respecto a la aplicación de lo señalado en el artículo 19° de la Ley N° 30230, reiteró el argumento concerniente a que la declaración de responsabilidad administrativa por parte de la primera instancia, no configura una acción de prevención y corrección conforme se recoge en dicho precepto normativo. En consecuencia, acotó que la DFAI no se encuentra facultada para determinar la mencionada responsabilidad toda vez que el procedimiento administrativo sancionador materia de apelación tiene carácter excepcional con las consecuencias jurídicas ya señaladas.
- b) En esa línea, infirió que imponer una consecuencia distinta a la expresamente regulada, atenta contra el principio de legalidad reconocido como principio rector tanto del procedimiento administrativo como de la potestad sancionadora de la Administración; ello de conformidad a lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar y en el

¹⁵ Folios 129 al 135. Presentado mediante escrito con Registro N° 41358.

numeral 1 del artículo 230° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**). Por consiguiente, solicitó se declare la nulidad del acto administrativo prevista en el numeral 1 del artículo 10° del referido texto normativo.

- c) Por otro lado, manifestó que a lo largo del procedimiento sancionador acreditó que cumplió con corregir la observación formulada. De tal forma que, según lo señalado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, la primera instancia debió archivar el presente procedimiento al haberse constituido la eximente de responsabilidad administrativa.
- d) Así también, refirió que aun cuando no ostenta la titularidad de la Concesión y sin que medie requerimiento, realizó las acciones correctivas para lograr cumplir con los LMP aplicables, lo cual acredita conforme al siguiente detalle:
- A través de la presentación de Reportes de Cumplimiento Ambiental correspondiente a los meses de noviembre y diciembre de 2016, donde se evidencia que las concentraciones de los parámetros excedidos, actualmente cumplen con lo establecido en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
 - Respecto de la estación PS-1-CA-030-1, se acreditó mediante la presentación del Reporte de Cumplimiento Ambiental correspondiente al mes de octubre de 2016, el cual fue el último monitoreo previo a la desmovilización de dicho campamento y donde se evidencia que los parámetros Fósforo, Aceites y Grasas, Coliformes totales y Coliformes Termotolerantes cumplieron con lo señalado en el referido Decreto Supremo.
 - Con relación a las estaciones V-CA33, VER-2A-CA-136, RC-FV52, RC- FV26, RQ-FV27 y V-CA02; acotó que si bien los efluentes superaron algunos de los parámetros regulados normativamente, estas desviaciones no causaron daño a la vida y/o salud de las personas, a la flora y/o fauna, riesgo significativo o moderado, ya que se desarrollaron en zonas alejadas de centros poblados, y en cuerpos de agua con caudales importantes y principalmente debido a que las mismas se realizaron para la fase de puesta en marcha, las cuales tuvieron poco tiempo de operación, sin generar la oportunidad de cumplir el reglamento y realizar las correcciones necesarias debido a la situación que atravesaba el proyecto.
- e) En torno a los efectos del Contrato de Concesión, señaló que la primera instancia parte del supuesto erróneo cuando menciona que durante las acciones de supervisión GSP aún era responsable del proyecto. En efecto, rechazó tal afirmación, en la medida en que la resolución contractual opuesta por el Estado Peruano, cobró efectos jurídicos desde su emisión – vale decir, el 24 de enero de 2017– y en consecuencia, las actividades

productivas de GSP se interrumpieron definitivamente. En esa medida asegura que la responsabilidad por la referida Concesión, a la fecha de la supervisión, se encontraba en manos del Estado, sin perjuicio del nombramiento del administrador.

- f) Finalmente, argumentó que quedó evidenciado que a través de la resolución apelada, la DFAI no cumplió con analizar ni motivar adecuadamente su decisión, así como los efectos jurídicos de la terminación del referido Contrato. En ese sentido, reiteró que en los días en los que el OEFA realizó las acciones de supervisión, GSP ya no era titular del referido proyecto, siendo única y exclusivamente responsabilidad del Estado Peruano la administración de los bienes de la concesión e incluso de las demoras del inicio de las labores del administrador.

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**)¹⁶, 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° 30011¹⁷ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

¹⁶ **Decreto Legislativo N° 1013, 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.

¹⁷ **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

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

13. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁸.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁰ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²¹ 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.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²², y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²³, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer

¹⁸ **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.

¹⁹ **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.

²⁰ **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.

²¹ **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.

²² **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.

²³ **Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el 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

funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales 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)²⁴.
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**)²⁵, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
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 cuanta 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 ambiente²⁶.

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.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁵ **Ley N° 28611.**

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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

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 fundamental²⁷, 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 preserve²⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
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.
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 inciertos³⁰.
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.

²⁷ **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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de GSP por exceder los LMP para los parámetros Fósforo, Nitrógeno Amoniacal, Coliformes Totales, Coliformes Fecales, DBO, DQO, Aceites y Grasas, Cloro Residual, Cromo Hexavalente y TPH, en los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, setiembre, octubre y noviembre de 2016.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por GSP en su recurso de apelación, esta órgano colegiado considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI en la Resolución Subdirectoral N° 1793-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de octubre de 2017 y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³¹, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³². Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el apelante.
26. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1³³ del artículo IV del Título Preliminar del

³¹ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2).

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

³² 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.

³³ **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:

- 1.1. 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.

TUO de la LPAG, se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.

27. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente³⁴:

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

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivársele como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

28. De ello se deduce, por tanto, que la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.
29. Esta garantía otorgada por el ordenamiento jurídico nacional a los particulares, se extiende, con justa razón, a aquellas situaciones en las cuales la Administración despliega su potestad sancionadora a través de la determinación de infracciones; ello en tanto, toda autoridad del Estado, en su actuar respecto a un momento determinado y en un asunto concreto, deberá seguir las pautas y los límites establecidos legalmente. Constituyéndose el principio de legalidad, en todo caso, como el principio rector por excelencia de la potestad sancionadora administrativa, conforme se señala en el numeral 1 del artículo 246^{o35} del TUO de la LPAG.
30. Así las cosas, resulta evidente que, conforme señala Baca Oneto³⁶, del principio de legalidad es posible constatar la existencia de cuatro consecuencias:

³⁴ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

³⁵ 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:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

³⁶ BACA ONETO, Víctor. 2016. *La retroactividad favorable en Derecho Administrativo Sancionador*. Themis 69. Revista de Derecho
Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/viewFile/16709/17040>
Consulta: 3 de setiembre de 2018

- ✓ La legalidad formal o reserva de ley, en virtud de la cual sólo por normas con rango de ley puede establecerse una conducta como infractora;
 - ✓ La legalidad material o tipicidad, que exige una tipificación clara y precisa para imponer un castigo;
 - ✓ La irretroactividad, según la cual solo pueden castigarse como conductas infractoras aquellas que al momento de realizarse ya estuvieran previstas como tal; y,
 - ✓ *Non bis in ídem*, a partir del cual solo cabe sancionar una vez la conducta infractora.
31. En el fondo de esta cuestión, y concretamente respecto a la vertiente material del referido principio subyace que, al momento de imponer una sanción al administrado, la autoridad competente no solo deberá de considerar que el hecho detectado se subsuma adecuadamente al tipo infractor, sino que además la construcción de esta imputación se realice a través de la correcta interpretación de las normas sustantivas y tipificadoras que la recogen.
32. De esta manera, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de legalidad antes descrito, la autoridad instructora aplicó o interpretó las normas que regulan y tipifican la infracción imputada al administrado.

De lo detectado como consecuencia de las acciones de supervisión

33. Como se esbozó a lo largo de la presente resolución, en el caso en concreto, mediante Resolución Directoral N° 539-2018-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de GSP por la comisión de la conducta infractora relativa a exceder los LMP de efluentes líquidos para los parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM en los meses de enero a noviembre de 2016.
34. Ahora bien, a efectos de dilucidar la correcta aplicación del principio de legalidad por parte de la Autoridad Decisora, se procederá a realizar un análisis previo de la Resolución Subdirectoral N° 1793-2017-OEFA/DFSAI/SDI, a partir de la cual se imputó al administrado el hecho detectado durante el análisis de gabinete realizado con motivo de la Supervisión Especial.
35. Al respecto cabe señalar que, del análisis de gabinete efectuado a los Reportes de Cumplimiento Ambiental presentados por GSP como consecuencia de las acciones de supervisión, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla N° 1: Resultados de monitoreo de efluentes

Puntos de monitoreo	Parámetro	Unidad	Mes	Resultado	LMP	Exceso (%)
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)	Cloro Residual	mg/L	Ene	0.25	0.2	25
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)			Feb	0.26		30
VER-2 A-CA -136				0.8		300
RC-FV-53-1				0.26		30
RC-FV-26				0.26		30
RQ-FV-27-1	Cromo Hexavalente	mg/L	Feb	60.82	0.1	60 720
RC-FV-26				214.9		214 800
RC-FV-53-1				45.32		45 220
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)	Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO ₅)	mg/L	Ene	117	50	134
V-CA02				255		410
VER-2 A-CA -136				179		258
RC-FV-26			113	126		
KP4-ED-10			421	742		
V-CA02			354	608		
VER-2 A-CA -136			295	490		
KP4-ED-10			303	506		
KP4-ED-10			70	40		
V-CA02			645	158		
VER-2 A-CA -136	Demanda Química de Oxígeno (DQO)	mg/L	Ene	289	250	15.6
KP4-ED-10				892		176.8
V-CA02			652	160.8		
VER-2 A-CA -136			514	105.6		
KP4-ED-10	446	78.4				
KP4-ED-10	73.36	83.4				
V-CA02	Nitrógeno Amoniacal		Ene	43.13	40	7.025
KP4-ED-10				49.11		22.775
V-CA02			41.79	4.475		
KP4-ED-10			44.81	12.025		
KP4-ED-4			46.54	16.35		
KP4-ED-10			4 519	11 197.5		
KP4-ED-10			2 592	6 380		
V-16			5 443	13 507.5		
V-16			5 443	13 507.5		
KP4-ED-10			7 922	19 705		
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)			42.89	7.225		
V-16	7 548	18 770				
KP4-ED-4	8 517	325.85				
KP4-ED-10	3 598	79.9				
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)	Fósforo Total		Ene	2.233	2.0	11.65
VER-2 A-CA -136				9.283		364.15
KP4-ED-4				3.848		92.4
KP4-ED-10			5.86	343		
V-16 (1-CA-016)			4.283	114.15		
VER-2 A-CA -136			7.005	250.25		
RQ-CA 28			6.128	206.4		
RC-CA 26			22.32	1 016		
KP4-ED-10			2.626	31.3		
KP4-ED-10			3.054	52.7		
1-CA-030-1			2.027	1.35		
KP4-ED-4			2.858	42.9		
KP4-ED-10			2.36	18		
RC-CA 26			27	1 250		
KP4-ED-4			2 025	101 150		
KP4-ED-10			1 406	70 200		

Fuente: Informe Final de Instrucción

1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)				3 153		157 550	
KP4-ED-10							
RC-CA 26 (RC-FV26)							
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)							
RC-CA 26 (RC-FV26)							
KP4-ED-4							
RC-CA 26 (RC-FV26)							
2 A-CA-086-1 (V-CA02)	Hidrocarburos	Totales		Ene	26.32	31.6	
KP4-ED-10			Feb	21.29	6.45		
2 A-CA-086-1 (V-CA02)	Acelles y Grasas			Ene	28.1	40.5	
KP4-ED-10			Feb	78.6	293		
V-16 (1-CA-016)				35.5	77.5		
2 A-CA-086-1 (V-CA02)				46.5	132.5		
RC-CA 26 (RC-FV26)							
V-16 (1-CA-016)							
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)	Coliformes Termotolerantes			Ene	240 000 000	59 999 900	
2 A-CA-086-1 (V-CA02)					35 000	8 650	
VER-2 A-CA -136					70 000 000	17 499 900	
RC-CA 26 (RC-FV26)					17 000 000	424 900	
KP4-ED-4					33 000	8 150	
KP4-ED-10					220 000	5 4900	
V-16 (1-CA-016)					17 000 000	4 249 900	
2 A-CA-086-1 (V-CA02)					24 000	5 900	
VER-2 A-CA -136					3 500 000	874 900	
RC-CA 26 (RC-FV26)					35 000 000	8 749 900	
RC-CA 53 (RC-FV-53-1)					7 900	1875	
KP4-ED-10					24 000	5900	
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)					17 000 000	4 249 900	
1-CA-033-1 (V-CA33/V-33)					Abr	13 000	3150
KP4-ED-10						33 000	8150
KP4-ED-10					May	1 100	175
KP4-ED-10					Jun	940	135
RC-CA 26 (RC-FV26)					Ago	2 200	450
RC-CA 26 (RC-FV26)					Set	110 000	27 400
RC-CA 26 (RC-FV26)					Nov	22 000	5 400
V-16 (1-CA-016)							
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)	Coliformes Totales	NMP/100 mL		Ene	17 000 000	1 699 900	
2 A-CA-086-1 (V-CA02)					35 000	3 400	
VER-2 A-CA -136					920 000 000	91 999 900	
KP4-ED-4					35 000 000	3 499 900	
KP4-ED-10					220 000	21 900	
V-16 (1-CA-016)					35 000 000	3 499 900	
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)					54 000	5 300	
2 A-CA-086-1 (V-CA02)					5 400	440	
VER-2 A-CA -136					130 000 000	12 999 900	
RC-CA 26 (RC-FV26)					35 000 000	3 499 900	
RC-CA 53 (RC-FV-53-1)					13 000	1 200	
KP4-ED-10					54 000	5 300%	
1-CA-030-1 (PS-1-CA-030-1)					70 000 000	6 999 900	
1-CA-033-1 (V-CA33/V-33)					Abr	22 000	2 100
KP4-ED-10						130 000	12 900
KP4-ED-10					May	54 000	5 300
KP4-ED-10					Jun	2 800	180
RC-CA 26 (RC-FV26)					Ago	170 000	16 900
RC-CA 26 (RC-FV26)						220 000	21 900
RC-CA 26 (RC-FV26)					Set	220 000	21 900
RC-CA 26 (RC-FV26)	Nov	130 000	12 900				

Fuente: Informe Final de Instrucción

36. En ese sentido, dicha autoridad evidenció que GSP superó los LMP de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos, establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, durante los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, setiembre, octubre y noviembre del 2016 y respecto de distintos puntos de monitoreo.

De la construcción de la imputación realizada por la Autoridad Instructora

37. Con base a dichos hallazgos, mediante Resolución Subdirectoral N° 1793-2017-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI consideró iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra GSP por haber excedido los LMP para los efluentes establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
38. Al respecto, para la calificación de la conducta infractora detallada en el cuadro N° 1 de la presente resolución, la referida autoridad empleó la siguiente normativa:

Sobre las normas sustantivas:

Exceso de LMP para los efluentes Enero a Noviembre de 2016																						
Normas sustantivas	<p align="center">Reglamento de Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM</p> <p>Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente. Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares. Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.</p>																					
	<p>Decreto Supremo N° 037-2008-PCM 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.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Parámetro Regulado (mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento)</th> <th>LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)</td> <td>20</td> </tr> <tr> <td>Cromo Hexavalente</td> <td>0,1</td> </tr> <tr> <td>Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)</td> <td>50</td> </tr> <tr> <td>Demanda Química de Oxígeno (DQO)</td> <td>250</td> </tr> <tr> <td>Cloro residual</td> <td>0,2</td> </tr> <tr> <td>Nitrógeno amoniacal</td> <td>40</td> </tr> <tr> <td>Coliformes Totales (NMP/100 ml.)</td> <td>< 1000</td> </tr> <tr> <td>Coliformes Fecales (NMP/100 ml.)</td> <td>< 400</td> </tr> <tr> <td>Fósforo</td> <td>2,0</td> </tr> <tr> <td>Aceites y grasas</td> <td>20</td> </tr> </tbody> </table>	Parámetro Regulado (mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento)	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES	Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20	Cromo Hexavalente	0,1	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	2,0	Aceites y grasas
Parámetro Regulado (mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento)	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES																					
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20																					
Cromo Hexavalente	0,1																					
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	2,0																					
Aceites y grasas	20																					

Elaboración: TFA

39. Al respecto, y conforme se detalla en el cuadro precedente, se tiene que los titulares de las actividades del subsector hidrocarburos deberán de cumplir con los LMP para los efluentes líquidos establecidos en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.
40. En virtud a ello, siendo que la publicación del mencionado Decreto Supremo, se realizó el 14 de mayo de 2008; este órgano colegiado considera, en la misma línea que lo hizo la SDI, que durante los meses de enero a noviembre del 2016, se encontraba obligado a cumplir con la observancia de los referidos LMP.
41. De otro lado, se tiene que la Autoridad Instructora al momento de determinar la norma sustantiva presuntamente incumplida consideró como aplicable el artículo 3° del RPAAH para los referidos excesos; ello en tanto, como titular de las actividades de hidrocarburos, durante dicho periodo, GSP era responsable de las descargas de efluentes líquidos, en particular de aquellas que excedan los LMP establecidos en la normativa vigente y al haberse demostrado que existe una relación de causalidad entre su actuación y la transgresión de dichos estándares.
42. Por consiguiente, toda vez que las normas sustantivas empleadas por la SDI, fueron correctamente aplicadas, esta sala considera que el exceso de los LMP correspondientes a los referidos meses se subsumen en las citadas normas sustantivas.

Con relación a la norma tipificadora:

Tipificación de infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP previstos para actividades económicas bajo el régimen de competencia del OEFA RCD N° 045-2013-OEFA/CD				
Norma Tipificadora	Nº	Infracción	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción monetaria
	1	Excederse hasta en 10% por encima de los LMP establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	LEVE	De 3 a 300 UIT
	2	Excederse hasta en 10% por encima de los LMP establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental.	GRAVE	De 5 a 500 UIT
	3	Excederse en más de 10% y hasta en 25% por encima de los LMP establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	GRAVE	De 10 a 1000 UIT
	5	Excederse en más de 25% y hasta en 50% por encima de los LMP establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	GRAVE	De 20 a 2000 UIT
	6	Excederse en más de 25% y hasta en 50% por encima de los LMP establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental.	GRAVE	De 25 a 2500 UIT
	7	Excederse en más de 50% y hasta en 100% por encima de los LMP establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	GRAVE	De 30 a 3000 UIT
	9	Excederse en más de 100% y hasta en 200% por encima de los LMP establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	GRAVE	De 40 a 4000 UIT
	11	Excederse en más de 200% por encima de los LMP establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	GRAVE	De 50 a 5000 UIT

Elaboración: TFA

43. De igual forma que lo señalado en el acápite anterior, este tribunal estima pertinente acotar que, del análisis realizado a las normas empleadas por la Autoridad Instructora, ha sido posible concluir que sí existe una correcta subsunción del hecho detectado durante los meses de enero a noviembre de 2016, en tanto quedó acreditado la existencia de distintos excesos de los LMP.
44. No obstante, y pese a que la SDI calificó dichos hallazgos detectados referidos al incumplimiento de los LMP como un único hecho infractor de conformidad con lo establecido en el artículo 8^º³⁷ de la RCD N° 045-2013-OEFA/CD; lo cierto es que no hizo una adecuada interpretación del mencionado artículo.
45. En efecto, resulta importante citar que en el numeral 1.2.4 de la Exposición de Motivos de la referida normativa se precisa que:

1.2.4 Factor agravante

La propuesta normativa establece que el número de parámetros que exceden los límites máximos permisibles y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores, sino factores agravantes para la graduación de la sanción. En ese sentido, puede darse el caso de que la autoridad administrativa verifique que un administrado ha excedido el límite máximo permisible en tres puntos de control. En el primero, haya excedido en 10% el límite máximo permisible previsto para plomo. En el segundo, haya excedido en 25% el límite máximo permisible previsto para hierro. En el tercero, haya excedido en 50% el límite máximo permisible contemplado para plomo. En este supuesto, sólo se imputará la comisión de una infracción. Para tal efecto, se considerará la infracción más grave, que en este caso sería aquella que representa el mayor porcentaje de excedencia del parámetro que involucra un mayor riesgo ambiental (exceder el 50% el límite máximo permisible previsto para plomo). El número de parámetros excedidos y la cantidad de puntos de control en los que verifica dicha excedencia serían considerados como factores agravantes de la posible sanción a imponer. (Subrayado agregado)

46. De lo señalado, y tratándose de hechos infractores relativos al incumplimiento de los LMP previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, este órgano colegiado estima oportuno precisar que una correcta lectura del referido artículo 8º, implica en todo caso que la SDI, como autoridad competente para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, deberá tener en cuenta: i) si el parámetro excedido representa o no un mayor riesgo

37

Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA.

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

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

ambiental³⁸ y ii) que represente el mayor rango de excedencia; ello a efectos de realizar una correcta construcción de la imputación contra el administrado.

47. Sobre el particular, a efectos de realizar una correcta aplicación del referido precepto normativo, esta sala considera necesario tener en cuenta el tratamiento realizado por parte de la Autoridad Instructora a lo detectado durante el análisis de gabinete.
48. Al respecto, resulta de elemental importancia acotar que del análisis a los actuados obrantes en el expediente, se verifica que en el presente caso, la mencionada autoridad consideró agrupar los mismos dentro de un solo bloque como una única conducta infractora; ello en la medida en que estos fueron evidenciados a raíz del análisis de gabinete realizado como consecuencia de la Supervisión Especial.
49. En función de lo expuesto, y del análisis de los medios probatorios empleados por la primera instancia, en el caso concreto se evidencia que la infracción más grave imputada a GSP consiste en el exceso de LMP para el parámetro TPH en un 31.6%, correspondiente al mes de enero de 2016. Hecho que se encuentra tipificado en el numeral 6 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por RCD N° 045-2013-OEFA/CD, conforme el siguiente detalle:

Cuadro N° 8: Exceso de LMP para el parámetro TPH³⁹

N°	Mes	Porcentaje excedido	Tipo infractor según la RCD N° 045-2013-OEFA/CD
✓ 1	Enero	31.6%	6. Excederse en más del 25% y hasta en 50%.
2	Febrero	6.45%	2. Excederse hasta en 10%.

Fuente: Informe Ambiental Anual 2016⁴⁰
Elaboración: TFA

³⁸ Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA.

Artículo 4°.- Infracciones administrativas graves (...)

4.2 Para efectos de la presente norma se consideran como parámetros de mayor riesgo ambiental los siguientes:

- a) Cadmio
- b) Mercurio
- c) Plomo
- d) Arsénico
- e) Cianuro
- f) Dióxido de Azufre
- g) Monóxido de Carbono
- h) Hidrocarburos.

³⁹ Parámetro que califica como de mayor riesgo ambiental.

⁴⁰ Documentación presentada por GSP con Registro N° 32890 el 31 de marzo de 2017.

50. Por consiguiente, la construcción de la imputación realizada por la Autoridad Instructora específicamente contra GSP, en aplicación del artículo 8° de la RCD N° 045-2013-OEFA/CD debe de identificar el mayor porcentaje de excedencia e imputar respecto del mismo, debiendo señalar los excesos restantes como agravantes ante una eventual sanción.
51. Así las cosas, esta sala es de la opinión que la construcción de la imputación de cargos de la conducta infractora de la presente resolución y su posterior desarrollo por parte de la Autoridad Decisora, incurre en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, toda vez que se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.
52. En esa medida, se considera que tanto la Resolución Subdirectorial N° 1793-2017-OEFA-DFSAI/SDI, así como la Resolución Directoral N° 539-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de GSP por la comisión de la conducta infractora descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución, fueron emitidas vulnerando los mencionados principios, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, lo que acarrea un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁴¹.
53. Por tanto, corresponde declarar su nulidad, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, a efectos de que la SDI realice una adecuada imputación de los cargos respecto a los hechos detectados en la Supervisión Especial.
54. Finalmente, es de precisar que, tras la conclusión adoptada por parte de este tribunal, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos esgrimidos en el recurso de apelación interpuesto por GSP.

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.

⁴¹

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. (...)

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

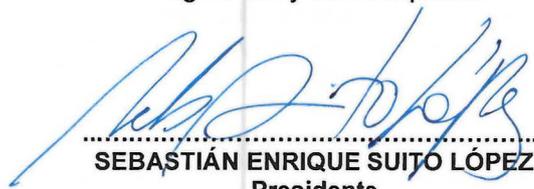
13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 1793-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de octubre de 2017 y de la Resolución Directoral N° 539-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, que declaró responsabilidad administrativa de Gasoducto Sur Peruano S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello al haberse vulnerado el principio de legalidad; 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 misma.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Gasoducto Sur Peruano S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Presidente

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



.....

CARLA LORENA PÉGORARI RODRÍGUEZ
Vocal

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



.....

MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal

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