



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

RESOLUCIÓN N° 398-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1889-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 615-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectal N° 260-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 12 de febrero de 2018 y de la Resolución Directoral N° 615-2018-OEFA-DFAI del 4 de abril de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la siguiente conducta infractora:*

- (i) **Exceder los LMP de efluentes líquidos:**
- *En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros DBO, DQO, Nitrógeno Amoniacal, Aceites y Grasas, y Fósforo, durante todos los meses del año 2014.*
 - *En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros Hidrocarburos Totales, DBO, Aceites y Grasas, Coliformes Totales y Coliformes Fecales, tomados durante la Supervisión Regular 2015.*

En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo a fin de que la Sub Dirección de Fiscalización de Energía y Minas emita un nuevo pronunciamiento, teniendo en consideración lo expuesto en la presente resolución.

Lima, 19 de noviembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. **Petróleos del Perú – Petroperú S.A.**¹ (en adelante, **Petroperú**) realiza actividades de refinación de petróleo crudo en la Refinería Conchán (en adelante, **Refinería Conchán**) ubicada en el km. 26.5, Antigua Avenida Panamericana Sur, distrito de San Pedro de Lurín, provincia y departamento de Lima.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de de junio de 1995, el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Refinería Conchan (en adelante, **PAMA de la Refinería Conchán**).
3. Por medio de la Resolución Directoral N° 231-2005-MEM/AAE del 12 de julio de 2005, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaae**) del Minem aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para la Instalación de Tanques de Almacenamiento de Hidrocarburos, Refinería Conchan (en adelante, **EIA de la Refinería Conchan**).
4. Del 13 al 16 de abril de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular a las instalaciones de la Refinería Conchán (en adelante, **Supervisión Regular 2015**), a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental.
5. Los resultados de la Supervisión Regular 2015 fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa S/N² (en adelante, **Acta de Supervisión**), en el Informe de Supervisión N° 513-2015-OEFA/DS-HID³ del 30 de junio de 2015 (en adelante, **Informe de Supervisión**), en el Informe Complementario N° 1965-2015-OEFA/DS-HID⁴ del 31 de diciembre de 2015 (en adelante, **Informe Complementario**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 2895-2016-OEFA/DS del 4 de octubre de 2016⁵.
6. Sobre la base del Informe de Supervisión, el Informe Complementario y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 965-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 28 de junio de 2017⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
7. Posteriormente, mediante la Resolución Subdirectoral N° 260-2018-OEFA-DFAI/SFEM⁷ del 12 de febrero de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DAFI**) del OEFA, dispuso la variación de la Resolución Subdirectoral N° 965-2017-OEFA/DFSAI/SDI, en el extremo de la norma tipificadora del hecho imputado.

² Páginas 372 a 377 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

³ Páginas 380 a 397 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

⁴ Páginas 60 a 67 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

⁵ Folios 1 a 8.

⁶ Folios 10 a 12. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de julio de 2017 (Folio 13).

⁷ Folios 107 a 112.

8. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado⁸, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 253-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 15 de marzo de 2018⁹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
9. Posteriormente de analizados los descargos al Informe Final de Instrucción¹⁰, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 615-2018-OEFA-DFAI del 4 de abril de 2018¹¹, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú¹², por la comisión de la conducta infractora detallada, a continuación:

⁸ Presentado mediante escrito con Registro N° 21621 del 14 de marzo de 2018 (folios 115 a 137).

⁹ Folios 138 a 145. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 465-2018-OEFA/DFAI el 15 de marzo de 2018 (folio 146).

¹⁰ Presentado mediante escrito con Registro N° 29384 el 3 de abril de 2018 (folios 147 a 167).

¹¹ Folios 176 a 182.

¹² Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Petroperú, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

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

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

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

Cuadro N° 1.- Detalle de la Conducta Infractora

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
<p>Petroperú excedió los LMP de los efluentes líquidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros DBO, DQO, Nitrógeno Amoniacal, Aceites y Grasas, y Fósforo, durante todos los meses del año 2014. <p>En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros Hidrocarburos Totales, DBO, Aceites y Grasas, Coliformes</p>	<p>Artículo 117° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente¹³ (en adelante, LGA)</p> <p>Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM¹⁴ (en adelante, RPAAH),</p> <p>Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM¹⁵ (en adelante, Nuevo RPAAH).</p>	<p>Numerales 1, 3, 4, 5, 7, 9 y 11 de 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, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD¹⁷ (en adelante,</p>

- ¹³ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
Artículo 117.- Del control de emisiones
 117.1 El control de las emisiones se realiza a través de los LMP y demás instrumentos de gestión ambiental establecidos por las autoridades competentes.
 117.2 La infracción de los LMP es sancionada de acuerdo con las normas correspondientes a cada autoridad sectorial competente.
- ¹⁴ **Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.
Artículo 3.- Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. (...).
- ¹⁵ **Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.**
Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares (...)
 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. (...)
- ¹⁷ **Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para las actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de noviembre de 2013.

Infracción	Base Normativa	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción Monetaria
1 Excederse hasta en 10% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA	LEVE	De 3 a 300 UIT
3 Excederse en más del 10% y hasta en 25% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT
4 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 califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA	GRAVE	De 15 a 1 500 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 no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y el Artículo 17° de la Ley del SINEFA	GRAVE	De 20 a 2000 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 el Artículo 17° de la Ley del SINEFA	GRAVE	De 50 a 5000 UIT

Totales y Coliformes Fecales, tomados durante la Supervisión Regular 2015.	Artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, que estableció los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos ¹⁶ (en adelante, LMP de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos).	RCD N° 045-2013-OEFA/CD).
--	---	---------------------------

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 260-2018 OEFA-DFAI/SFEM.
Elaboración: TFA.

10. La Resolución Directoral N° 615-2018-OEFA-DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁸:

- (i) La DFAI señaló que la DS en el marco de la Supervisión Regular 2015 al momento de revisar los resultados de los informes de monitoreo de efluentes industriales correspondientes al primer, segundo, tercer y cuarto trimestre del 2014, presentados por Petroperú, detectó excesos de LMP de efluentes líquidos en el punto de monitoreo M-1, durante todos los meses del año 2014.
- (ii) Asimismo, la autoridad decisora señaló que la DS durante la Supervisión Regular 2015 tomó una muestra de efluentes industriales en el punto de monitoreo M-1, y detectó excesos de LMP en los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo, DBO, Aceites y grasas, coliformes totales y coliformes fecales.
- (iii) De otro lado, el administrado señaló en su escrito de descargos que los excesos de LMP detectados no alteraron significativamente el medio acuático. Para sustentar lo indicado, presentó un documento denominado "Modelamiento de corrientes y Dispersión del Vertimiento de Efluente


¹⁶ Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, que estableció los 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
Cloruro	500 (a ríos, lagos y embalses) 2000 (estuarios)
Fenoles para efluentes de refinерías FCC	0,5
Sulfuros para efluentes de refinерías FCC	1,0
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250
Fósforo	2,0
Aceites y grasas	20

¹⁸ Mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 615-2018-OEFA-DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos a que Petroperú excedió los LMP de los efluentes líquidos, en el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros Cloruros, Fenoles para refinерías FCC y Sulfuros para refinерías FCC, durante el año 2014.

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

industrial de la refinería Conchán”, y afirmó que los resultados contenidos en los informes de monitoreo de Calidad Ambiental para Agua y Disposiciones Complementarias, aprobados mediante el Decreto Supremo N°004-2017-MINAM.

- 
- (iv) Al respecto, la DFAI precisó que los LMP son instrumentos de gestión ambiental de tipo control, que fijan legalmente la concentración máxima (valores límite) de los parámetros contenidos en las emisiones y efluentes que pueden ser descargados o emitidos a los cuerpos receptores. En tal sentido, la primera instancia, señaló que no es necesario que se acredite un daño real sino únicamente que los resultados hayan sobrepasado ese umbral máximo establecido por la norma, lo cual genera un daño potencial.
- (v) Asimismo, el administrado indicó en su escrito de descargos que cuenta con la autorización de vertimiento de aguas residuales industriales tratadas provenientes del sistema de tratamiento de aguas residuales industriales de la Refinería Conchán”, emitida por la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, **ANA**) mediante la Resolución Directoral N° 189-2016-ANA-DGCRH del 22 de agosto de 2016.
- (vi) Al respecto, la DFAI señaló que la resolución a que se refiere el administrado, fue emitida por la ANA en virtud de la opinión técnica favorable previamente otorgada mediante el Informe Técnico N° 866-2016-ANA-DGCRH-EEIGA, el cual constató, entre otros requisitos, el cumplimiento de los LMP. En razón a ello, la DFAI indicó que dicha autorización no habilita al administrado para incumplir los LMP de efluentes, sino únicamente para realizar vertimientos bajo las especificaciones establecidas en la misma.
- (vii) Por lo expuesto, la Autoridad Decisora señaló que quedó acreditado que Petroperú es responsable por haber excedido los LMP de efluentes líquidos conforme el siguiente detalle:
- En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros DBO, DQO, Nitrógeno Amoniacal, Aceites y Grasas, y Fósforo, durante todos los meses del año 2014.
 - En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros Hidrocarburos Totales, DBO, Aceites y Grasas, Coliformes Totales y Coliformes Fecales, tomados durante la Supervisión Regular 2015.
- (viii) De otro lado, la DFAI señaló que no correspondía el dictado de medidas correctivas, toda vez que, de manera previa al presente procedimiento administrativo sancionador, el OEFA dictó a Petroperú, una medida correctiva que tiene la finalidad de reducir los resultados de parámetros de efluentes industriales en la Refinería Conchán para cumplir con los LMP vigentes, señalado la autoridad decisora que Petroperú está adoptando diversas acciones para su cumplimiento.

11. El 25 de abril de 2018. Petroperú interpuso recurso de apelación¹⁹, contra la Resolución Directoral N° 615-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- a) La DFAI al momento de emitir su pronunciamiento no ha considerado que la descarga realizada no altera de manera negativa el medio acuático, conforme se detalla en el Modelamiento de Corrientes y Dispersión del Vertimiento del Efluente Industrial de la Refinería Conchán.
 - b) Asimismo, señaló que la Refinería Conchán cuenta con Autorización otorgada por la ANA para el vertimiento de su efluente industrial, por un volumen anual máximo de 59 952 m³, lo cual indicó, es una cantidad mínima para la totalidad de volumen de agua contenida en el cuerpo receptor (mar).
 - c) De otro lado, señaló que, conforme comunicó al OEFA, los resultados de los monitoreos ambientales realizados en el mes de enero y febrero 2018 para ECA-agua, se encuentran dentro de los valores establecidos por la normativa.
 - d) Finalmente, el administrado indicó que su sistema de drenaje aceitoso proviene de las áreas de procesos, tanques y Planta de Ventas, los cuales son derivados al separador gravimétrico API, produciéndose un hidrocarburo que se recupera y un efluente acuoso, el cual es tratado en la Unidad de Flotación pro Aire Disuelto (DAF) y un Filtro Prensa (FP), el cual se encuentra en operación.

II. COMPETENCIA

12. 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**)²⁰, se crea el OEFA.
13. 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° 30011 (en adelante, **Ley de SINEFA**)²¹, el OEFA es un organismo público técnico

¹⁹ Presentado mediante escrito con registro N° 38279 el 25 de abril de 2018 (folios 184 a 196).

²⁰ **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.

²¹ **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

especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se 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 OEFA²².
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁴ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁵ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

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. (...).

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁷, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)²⁹, se prescribe que el ambiente

²⁶ 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.

²⁷ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ 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

comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define 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.
20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha 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 ambiente³⁰.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³¹, 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 preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
22. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales

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.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2º.- 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.

³² 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.

³³ 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.

medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) 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 inciertos³⁴.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 260-2018-OEFA/DFAI/SFEM Y DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 615-2018-OEFA/DFAI

25. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Petroperú en su recurso de apelación, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM en la Resolución Subdirectoral N° 260-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 12 de febrero de 2018 y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁵, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁶. Una vez dilucidada

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁵ 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.

³⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013
Artículo 2°. - El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre argumentos planteados por el apelante.

26. Teniendo en cuenta lo antes señalado, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁷, 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 conferidas³⁸.
27. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente³⁹:

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 derivarse 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,

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

³⁷

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.

³⁸

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.

³⁹

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

como el principio rector por excelencia de la potestad sancionadora administrativa, conforme se señala en el numeral 1 del artículo 246^{o40} del TUO de la LPAG.

30. Así las cosas, resulta evidente que, conforme señala Baca Oneto⁴¹, del principio de legalidad es posible constatar la existencia de cuatro consecuencias:

- ✓ 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 la Resolución Directoral N° 615-2018-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de la conducta infractora siguiente:

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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: 17 de noviembre de 2018

- Petroperú excedido los LMP de efluentes líquidos conforme el siguiente detalle:
 - En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros DBO, DQO, Nitrógeno Amoniacal, Aceites y Grasas, y Fósforo, durante todos los meses del año 2014.
 - En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros Hidrocarburos Totales, DBO, Aceites y Grasas, Coliformes Totales y Coliformes Fecales, tomados durante la Supervisión Regular 2015.
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° 260-2018-OEFA-DFAI/SFEM, la cual recoge los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2015.
35. Al respecto cabe señalar que del análisis de los efluentes industriales tomados durante la Supervisión Regular 2015, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla N° 02. Resultados de Laboratorio – Agua Residual Industrial

Parámetro	Unidad	Límite de Cuantificación	Estación	LMP ⁽²⁾
			166, 1a, M-1	
Hidrocarburos totales de petróleo	mg/L (C6-C28)	0.20	22.52	20
Demanda bioquímica de oxígeno	mg/L O ₂	2.0	249.0	50
Aceites y grasas	mg/L	1.0	26.1	20
Coliformes Totales	mg/L	1.8	17 000	1000
Coliformes Fecales	mg/L	1.8	3 500	400

Fuente: Informe de Supervisión

36. Asimismo, cabe señalar que, del análisis de gabinete efectuado a los informes de monitoreo de efluentes líquidos del 2014 presentados por Petroperú, se obtuvieron los siguientes resultados:

Cuadro 1-A: Resultados del Monitoreo de Efluentes Líquidos 2014 – Refinería Conchán

Parámetro	Estación: M-1 (mg/L)											LMP ¹⁾
	I TRIMESTRE 2014			II TRIMESTRE 2014			III TRIMESTRE 2014			IV TRIMESTRE 2014		
	ENE	FEB	MAR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
DBO	642	695	755	597	2697.5	66.6	554	300.33	467	132.5	590.5	50
DQO	1465	1392	1615	1016	4494	1690	1135	2807	1308	4277	1060	250
Cloruros	630	6498	5023	6647	3422.39	—	2509	3159	3439	5148	10997	2000
Nitrógeno amoniacal	33.2	20.2	44.8	29.0	68.4	50.5	50.1	42.1	87.9	73.5	30.751	40
Aceites y Grasas	3.5	3.1	1.7	3.8	21.4	16.9	10.3	19.4	12.2	20.2	12.6	20
Fósforo	0.1376	20.596	5.549	0.974	0.287	0.728	0.724	0.25	0.925	0.655	0.574	2
Fenoles	29.738	15.002	18.1703	15.3645	15.9099	7.1064	15.992	41.934	23.146	75.069	24.559	0.5
Sulfuros	73.214	95.996	49.028	56.44	52.569	23.692	11.841	46.396	66.688	11.841	200.288	1

Fuente: Informe Complementario

37. En ese sentido, dicha autoridad evidenció que Petroperú superó los LMP de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos, establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, conforme el siguiente detalle:

- En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros DBO, DQO, Nitrógeno Amoniacal, Aceites y Grasas, y Fósforo, durante todos los meses del año 2014.
- En el punto de monitoreo M-1, respecto de los parámetros Hidrocarburos Totales, DBO, Aceites y Grasas, Coliformes Totales y Coliformes Fecales, tomados durante la Supervisión Regular 2015.

De la construcción de la imputación realizada por la Autoridad Instructora

38. Con base a dichos hallazgos, mediante Resolución Subdirectoral N° 260-2018-OEFA-DFAI/SFEM, la SFEM consideró iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú por haber excedido los LMP para los efluentes establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
39. 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:

Normas Sustantivas

Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2006.

Artículo 3.- Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.

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.

Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, que estableció los 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	Límite Máximo Permissible (mg/L) (Concentraciones en cualquier momento)
()	
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Cloruro	500 (a rios, lagos y embalses)
()	
Fenoles para efluentes de refinerías	0.5
Sulfuros para efluentes de refinerías	1.0
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250
()	
Fósforo	2.0
()	
Acetatos y grasas	20
()	

40. 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*.

41. 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 SFEM, que durante el año 2014 y 2015, se encontraba obligado a cumplir con la observancia de los referidos LMP.
42. 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 excesos de los LMP del 2014 y el artículo 3° del Nuevo RPAAH para los excesos del 2015; ello en tanto, como titular de las actividades de hidrocarburos, durante dichos periodos, Petroperú 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.
43. Por consiguiente, toda vez que las normas sustantivas empleadas por la SFEM, fueron correctamente aplicadas, esta sala considera que el exceso de los LMP correspondientes a los referidos meses se subsumen en las citadas normas sustantivas.

Sobre la norma tipificadora:

Norma Tipificadora				
Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para las actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de noviembre de 2013.				
	Infracción	Base Normativa	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	LEVE	De 3 a 300 UIT
3	Excederse en más del 10% y hasta en 25% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT
4	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 califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 15 a 1 500 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 no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y el Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 20 a 2000 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	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del	GRAVE	De 40 a 4 000 UIT

	aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	SINEFA.		
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 el Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 50 a 5000 UIT

Elaboración TFA

44. Del análisis realizado a la norma tipificadora empleada por la Autoridad Instructora, este tribunal estima pertinente acotar que, si bien ha sido posible evidenciar que, en virtud a un criterio de temporalidad, los excesos de LMP detectados durante los años 2014 y 2015, constituyen infracciones establecidas en la RCD N° 045-2013-OEFA/CD (la cual entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2014); dicha norma contempla ciertos criterios respecto a su imputación.
45. En efecto, y pese a que la SFEM calificó los hallazgos detectados referidos al incumplimiento de los LMP como un único hecho infractor de conformidad con lo establecido en el artículo 8^o42 de la RCD N° 045-2013-OEFA/CD; lo cierto es que no hizo una adecuada interpretación del mencionado artículo.
46. Al respecto, resulta importante citar que en el numeral I.2.4 de la Exposición de Motivos de la referida normativa se precisa que:

I.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)

⁴² 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 8°. - Factor agravante relacionado a la excedencia de los límites máximos permisibles

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

47. Así las cosas, 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 8°, implica en todo caso que la SFEM, como autoridad competente para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, debe tener en cuenta: i) si el parámetro excedido representa o no un mayor riesgo ambiental⁴³ y ii) que represente el mayor rango de excedencia; ello a efectos de realizar una correcta construcción de la imputación contra el administrado.
48. 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 la Supervisión Regular 2015.
49. 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 como consecuencia de la Supervisión Regular 2015.
50. 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 Petroperú consiste en el exceso de LMP para el parámetro DBO en un 5295%, correspondiente al mes de junio de 2014. Hecho que se encuentra tipificado en el numeral 11 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 DBO

N°	Mes y Año	Porcentaje excedido	Tipo infractor según la RCD N° 045-2013-OEFA/CD
1	Junio 2014	5295%	11. Excederse en más del 200%




Fuente: Resolución Subdirectoral N° 260-2018-OEFA-DFAI/SFEM
Elaboración: TFA

⁴³ 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.

- 
- 
- 
51. Por consiguiente, la construcción de la imputación realizada por la Autoridad Instructora específicamente contra Petroperú, 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.
52. 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 ha vulnerado el principio de legalidad.
53. En esa medida, se considera que tanto la Resolución Subdirectoral N° 260-2018-OEFA-DFAI/SFEM, así como la Resolución Directoral N° 615-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de la conducta infractora descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución, fueron emitidas vulnerando el mencionado principio, 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 nulidad⁴⁴.
54. 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 SFEM realice una adecuada imputación de los cargos respecto a los hechos detectados en la Supervisión Regular 2015.
55. 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 Petroperú.

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.

⁴⁴

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° 260-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 12 de febrero de 2018 y de la Resolución Directoral N° 615-2018-OEFA/DFAI del 4 de abril de 2018, que declaró responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora 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 Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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