



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

RESOLUCIÓN N° 026-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2600-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : REPSOL EXPLORACIÓN PERÚ, SUCURSAL DEL PERÚ
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2819-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1895-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 20 de noviembre de 2017, la Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 23 de agosto de 2018 y la Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI del 27 de noviembre de 2018, toda vez que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Repsol Exploración Perú, Sucursal Del Perú por la comisión de la conducta descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; ello al haberse vulnerado el principio de legalidad. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo a fin de que la Subdirección de Fiscalización de Energía y Minas emita un nuevo pronunciamiento, teniendo en consideración lo expuesto en la presente resolución.

Lima, 23 de enero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Repsol Exploración Perú, Sucursal Del Perú¹, (en adelante, **Repsol**) es una empresa que es titular del Lote 57 ubicado en la provincia de Satipo del departamento de Junín, la provincia Atalaya del departamento de Ucayali y la provincia de La Convención del departamento de Cusco.
2. Del 2 al 7 de junio de 2017, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20258262728.

una Supervisión Regular a las instalaciones del Lote 57 (en adelante, **Supervisión Regular**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.

3. Los resultados de la Supervisión Regular fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa S/N² del 7 de junio de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión N° 446-2017-OEFA/DS-HID³ del 21 de agosto de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N°1895-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 20 de noviembre de 2017⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Repsol.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Repsol⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 292-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de marzo de 2018⁶ (en adelante, **Informe Final de Instrucción I**) a través del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
6. Con Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 23 de agosto de 2018⁷ la SFEM varió la norma tipificadora de los hechos imputados con la Resolución Subdirectoral N°1895-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
7. Con Resolución Subdirectoral N° 2516-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 23 de agosto de 2018, la SFEM amplió por 3 meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador, el cual caducaría el 29 de noviembre de 2018⁸.

² Páginas 82 a 140 del Informe de Supervisión N° 446-2017-OEFA/DS-HID contenido en el folio 68.

³ Folios 2 a 40.

⁴ Folios 41 a 45. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 29 de noviembre de 2017 (Folio 46).

⁵ Presentado mediante escrito con registro del 22 de diciembre de 2017 (folios 47 al 58), ampliada con escrito del 3 de julio de 2017 (folios 60 al 73).

⁶ Folios 74 a 81. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de abril de 2018 mediante la Carta N° 1092-2018-OEFA/DFAI (folio 82) y que el administrado presentó sus descargos el 25 de abril de 2018 (folios 83 al 128).

⁷ Folios 129 a 135. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 27 de agosto de 2018 (Folio 138).

⁸ Folios 136 y 137. Dicho acto fue debidamente notificado el 27 de agosto de 2018 (folio 138).

8. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Repsol⁹ a la Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1653-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 27 de setiembre de 2018¹⁰ (en adelante, **Informe Final de Instrucción II**) a través del cual determinó las conductas constitutivas de infracción.
9. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI del 27 de noviembre de 2018¹¹ a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad de Repsol conforme se muestra en el siguiente cuadro¹²:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
2	Repsol excedió los Límites Máximos Permisibles (LMP) para efluentes líquidos del subsector hidrocarburos, respecto de los siguientes parámetros: - Nitrógeno Amoniacal, Demanda Bioquímica de Oxígeno (DQO ₅), Coliformes Totales, Coliformes Fecales o Termotolerantes y Fósforo Total durante el segundo trimestre del	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹³ (en adelante RPAAH); en concordancia con el artículo 17° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en	Literales d), f), h) y j) del numeral 4.1 y el numeral 4.2 del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP previstos para las actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD (en adelante, Resolución de Consejo

⁹ El administrado presentó sus descargos el 25 de setiembre de 2018 (folio 140 a 152).

¹⁰ Folios 153 a 160. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 9 de octubre de 2018 mediante la Carta N° 3180-2018-OEFA/DFAI (folio 161) y que el administrado presentó sus descargos el 30 de octubre de 2018 (folios 162 al 212).

¹¹ Folios 222 al 229. Dicho acto fue notificado al administrado el 28 de noviembre de 2018 (folio 230).

¹² Cabe señalar que en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI, se declaró el archivo de la presunta conducta infractora N° 1 de la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

¹³ **Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

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

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

N°	Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
	2016 en los puntos de monitoreo del Campamento Volante	adelante, Ley del SINEFA) ¹⁴ , artículo 117° de la Ley N° 28611, Ley General del	Directivo N° 045-2013-OEFA/CD) ¹⁷

¹⁴ 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 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

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

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

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.

Las acciones que ejerza el OEFA, conforme a lo señalado en el presente artículo, se realizan sin perjuicio de las competencias que corresponden a los gobiernos regionales y demás Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), así como al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergrmin) y a otras entidades sectoriales, conforme a sus competencias.

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente a propuesta del OEFA, se establecen disposiciones y criterios para la fiscalización ambiental de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ejerce la potestad sancionadora respecto de las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (MINAM).

Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. La tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las EFA.

¹⁷ 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, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de noviembre de 2013.

Artículo 4°.- Infracciones administrativas graves

4.1 Constituyen infracciones administrativas graves:

- d) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)
- f) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)
- h) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de cuarenta (40) hasta cuatro mil (4 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)
- j) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

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

- a) Cadmio

N°	Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
	CV 6+800-ED y CV14+500-ED.	Ambiente (en adelante, LGA) ¹⁵ , y el artículo 1° de los Límites Máximos Permisibles	Numerales 5, 7, 9 y 11 del Cuadro aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD ¹⁸ .

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

¹⁵ 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.

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

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES RELACIONADOS AL INCUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES				
INFRACCIÓN		BASE NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
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 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 3000 UIT
9	Excederse en más del 100% y hasta en 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 40 a 4000 UIT
11	Excederse en más del 200% por encima de los por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 50 a 5000 UIT

Cabe señalar que la Resolución Subdirectorial N° 2515-2018-OEFA/DFAI/SFEM y la Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI precisaron que los excesos a los parámetros y sus correspondientes normas tipificadoras son las que se muestran a continuación:

N°	Punto de Monitoreo	Período donde se detectó el exceso	Parámetro	Exceso (%)	Numeral del cuadro de tipificación de infracciones y escala de sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD

N°	Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
		de Efluentes Líquidos para el Subsector de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ¹⁶ (en adelante, Decreto Supremo N° 037-2008-PCM).	

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 2515-2018-OEFA/DFAI/SFEM
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

10. La Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

i) La DFAI indicó que en el Informe Técnico Sustentatorio para el Uso del Campamentos Volantes y sus Facilidades durante la Etapa Operativa del

1	CV-6+800+ED	II TRIMESTRE 2016	Nitrógeno Amoniacal	300	11
2	CV-14+500-ED		229.5	11	
3	CV-6+800+ED		Demanda Bioquímica de Oxígeno	264	11
4	CV-14+500-ED		100.6	9	
5	CV-6+800+ED		Demanda Química de Oxígeno	58	7
6	CV-14+500-ED		30.4	5	
7	CV-6+800+ED		Coliformes Totales	169900	11
8	CV-14+500-ED		789900	11	
9	CV-6+800+ED		Coliformes Fecales o Termotolerantes	324900	11
10	CV-14+500-ED		274900	11	
11	CV-6+800+ED		Fósforo Total	715	11
12	CV-14+500-ED		585	11	

16

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

Tabla N° 01	
Parámetro Regulado	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES (m g/l) (Concentraciones en cualquier momento)
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Cloruro	500 (ríos, lagos y embalses) 2000 (estuarios)
Cromo Hexavalente	0.1
Cromo Total	0.5
Mercurio	0.02
Cadmio	0.1
Arsénico	0.2
Fenoles para efluentes de refinerías FCC	0.5
Sulfuros para efluentes de refinerías FCC	1.0
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250
Cloro residual	0.2
Nitrógeno amoniacal	40
Coliformes Totales (NMP/100 mL)	< 1000
Coliformes Fecales (NMP/100 mL)	< 400
Fósforo	2
Bario	5
pH	6.0 - 9.0
Aceites y grasas	20
Piomo	0.1
Incremento de Temperatura ^a	< 3°C

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

Proyecto de Desarrollo de Kinteroni, el administrado se comprometió a realizar monitoreos ambientales de efluentes líquidos en la salida del Sistema de Tratamiento del Biodigestor de formar trimestral, conforme al Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

- ii) Asimismo, refirió que la conducta infractora se sustenta en la información presentada por el administrado mediante el Informe de Monitoreo correspondiente al II trimestre del 2016, el cual contiene los informes de ensayo que muestran concentraciones excedentes respecto de los parámetros Nitrógeno Amoniacal, Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), Demanda Química de Oxígeno (DQO₅), Coliformes Totales, Coliformes Fecales o Termotolerantes y Fósforo Total, en los puntos de monitoreo CV-6+800-ED y CV- 14+500-ED, conforme al Cuadro N° 4 de la resolución apelada.
- iii) Además, respecto a lo alegado por el administrado sobre que no se ha probado en el presente procedimiento la afectación al ambiente y que no superó los ECA para Agua por lo que la calidad del cuerpo receptor no ha sufrido daño alguno y no hay objeto de protección ambiental que sustente la responsabilidad administrativa, la DFAI indicó que i) la presente imputación no está referida a los ECA, ii) la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva y iii) conforme a la normativa indicada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables de que sus descargas de efluentes líquidos no excedan los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
- iv) Asimismo, la primera instancia agregó que dicha normativa no contempla la generación de un daño potencial o real al ambiente, por lo que dicha verificación no resulta ser un requisito necesario a efectos de acreditar la comisión de la conducta infractora. En ese sentido, se configura la infracción con la sola verificación del exceso de los LMP. Sin perjuicio de ello, precisó que el exceso de cualquier parámetro establecido en los LMP del sector hidrocarburos, potencialmente puede generar un daño o impacto al ambiente.
- v) Adicionalmente, respecto a lo alegado por el administrado sobre que a la fecha cumple con los LMP para efluentes líquidos del subsector hidrocarburos del primer trimestre del 2018, la DFAI precisó que el actual cumplimiento de los LMP de los efluentes líquidos por parte del administrado no implica una subsanación voluntaria que corresponda el archivo del hecho imputado.
- vi) Finalmente, la DFAI precisó se incumplió el artículo 3° del RPAAH, el artículo 17° de la Ley del SINEFA, artículo 117° de la LGA y el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, al haberse incurrido en el supuesto establecido

en los numerales 5, 7, 9 y 11 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD siendo que en caso corresponda una sanción esta deberá determinarse considerando lo establecido en el artículo 8° de la norma en mención.

11. El 14 de diciembre de 2018, Repsol interpuso recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) Repsol refirió que cuando se impongan sanciones o se establezca responsabilidad ambiental, se debe pasar primero por un filtro ambiental, ya que el derecho ambiental gira en torno a proteger al medio ambiente y, en caso falte dicho factor, carece de sentido y se desnaturaliza cualquier sanción o declaración de responsabilidad. Por tanto, durante el proceso de supervisión y fiscalización ambiental, se debe determinar si la acción u omisión de una persona ocasionó un daño al ambiente, situación de riesgo, y de no serlo se sale del ámbito de aplicación del Derecho Ambiental²⁰.
- b) Asimismo, refirió que la resolución de inicio de PAS hace referencia a la superación de los LMP para los parámetros nitrógeno amoniacal, coliformes totales, DBO y DQO5; sin embargo, no demuestra que hubo un daño al medio ambiente; por lo que se debe archivar el presente PAS. Para sustentar ello, precisó que los Reportes de Monitoreo presentados al OEFA, los Estándares de Calidad Ambiental de Agua no se han visto superados.
- c) En este sentido, siendo que el Estándar de Calidad Ambiental es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente, entonces no se ha generado daño al ambiente, ni potencial, ni real. Por lo que al no haberse superado los ECA de Agua, se entiende que la calidad del cuerpo receptor no ha sufrido daño alguno, por tanto, no hay objeto de protección del derecho ambiental.

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**

¹⁹ Folios 232 a 237.

²⁰ En este punto, el administrado desarrolló la finalidad del derecho ambiental desde sus orígenes, así como ciencia jurídica autónoma, y la necesidad de la construcción de un régimen jurídico de responsabilidad por el daño ambiental, mencionando lo regulado en el país. (folios 234 a 236).

N° 1013)²¹, 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° 30011²² (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante el Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²³.
15. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁴ se aprobó el inicio del

²¹ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

²² **Ley N° 29325**

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

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

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

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

²³ **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.

²⁴ **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 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

proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁵ al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁶ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

16. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁷, y en los artículos 19° y 20° del ROF del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁸ se dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - Osinergmin, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

²⁵ **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.

²⁶ **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.

²⁷ **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.

²⁸ **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) 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.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

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)²⁹.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)³⁰, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica, y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha 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 ambiente³¹.
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 fundamental³², cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

³² Constitución Política del Perú

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

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

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³³; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁴.

22. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) 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 inciertos³⁵.
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. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los 15 días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del TUO de la LPAG, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, por lo que es admitido a trámite.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Repsol por exceder los LMP para efluentes líquidos del subsector hidrocarburos, respecto de los siguientes parámetros: Nitrógeno Amoniacal, Demanda Bioquímica de Oxígeno (DQO5), Coliformes Totales, Coliformes Fecales o Termotolerantes y Fósforo Total durante el segundo trimestre del 2016 en los puntos de monitoreo del Campamento Volante CV 6+800-ED y CV14+500-ED.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Repsol respecto a la presente conducta infractora, este tribunal considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM en la Resolución Subdirectoral N° 1895-2017-OEFA/DFSAI/SDI, variada con Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM, y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁶, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁷. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre argumentos planteados por el apelante.

³⁶ 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.

³⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

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

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

28. 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 LPAG³⁸, 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 conferidas³⁹.

29. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente⁴⁰:

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.

30. 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.

31. 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 246⁴¹ del TUO de la LPAG.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

⁴¹ TUO de la LPAG

32. Así las cosas, resulta evidente que, conforme señala Baca Oneto⁴², 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.

33. 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.

34. 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

35. Como se esbozó a lo largo de la presente resolución, en el caso en concreto, mediante la Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Repsol al haber excedido los Límites Máximos Permisibles (LMP) para efluentes líquidos del subsector hidrocarburos, respecto de los siguientes parámetros: Nitrógeno Amoniacal, Demanda Bioquímica de Óxígeno (DQO₅), Coliformes Totales, Coliformes Fecales

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.

⁴² 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: 21 de noviembre de 2018

o Termotolerantes y Fósforo Total durante el segundo trimestre del 2016 en los puntos de monitoreo del Campamento Volante CV 6+800-ED y CV14+500-ED.

36. 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 los informes presentados por el administrado, así como la Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM, la cual recoge los hallazgos detectados en la Supervisión Regular, conforme se observa a continuación:

N°	Puntos de monitoreo	Descripción	Coordenadas UTM WGS84	
			Este	Norte
1	CV-6+800-ED (*)	Descripción del sistema de tratamiento del biodigestor.	695637	8725868
2	CV-14+500-ED (**)	Descripción del sistema de tratamiento del biodigestor.	728480	8699526

Puntos de monitoreo	Parámetro	Unidad	Período	Resultado	LMP(***)	Porcentaje Superación (%)	Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM	
							Concentración	Exceso (%)
CV-6+800-ED	Nitrógeno Amoniacal	mg/L	II Trimestre 2016	160 (*)	40	300	160	300
	Demanda Bioquímica de Oxígeno	mg/L		182(*)	50	264	182	264
	Demanda Química de Oxígeno	mg/L		395(*)	250	58	395	58
	Coliformes totales	NMP/100mL		1700000(*)	<1000	169900	1700000	169900
	Coliformes fecales o termotolerantes	NMP/100mL		1300000(*)	<400	324900	1300000	324900
	Fósforo total	mg/L		17.361(*)	2.0	768.05	16.3	715
CV-14+500-ED	Nitrógeno Amoniacal	mg/L	II Trimestre 2016	131.8(**)	40	229.5	131.8	229.5
	Demanda Bioquímica de Oxígeno	mg/L		100.3(**)	50	100.6	100.3	100.6
	Demanda Química de Oxígeno	mg/L		326(**)	250	30.4	326	30.4
	Coliformes totales	mg/L		7900000(**)	<1000	789900	7900000	789900
	Coliformes fecales o termotolerantes	mg/L		1100000(**)	<400	274900	1100000	274900
	Fósforo total	mg/L		13.572(**)	2.0	578.6	13.7	585

(*) Folio 68. "Informe trimestral de monitoreo de calidad ambiental del Lote 57 – Segundo Trimestre 2016", "INFORME DE ENSAYO CON VALOR OFICIAL MA1607890".

(**) Folio 68. "Informe trimestral de monitoreo de calidad ambiental del Lote 57 – Segundo Trimestre 2016", "INFORME DE ENSAYO CON VALOR OFICIAL MA1607575".

(***) Decreto Supremo N° 037-2008-PCM. Establecen Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos.

37. Del cuadro precedente se observa que el análisis realizado en la Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM sobre los porcentajes de superación del parámetro fósforo total⁴³ en los puntos de monitoreo CV-14+500-ED y CV-6+800-ED obtenidos de los resultados de los Informes de Monitoreo Ambiental presentados por el administrado, ha sido mal realizado por la autoridad instructora en tanto que ha consignado porcentajes distintos a los que realmente corresponden.
38. Considerando ello, corresponde analizar si el presente procedimiento administrativo sancionador ha sido realizado respetando el principio de legalidad.

De la construcción de la imputación realizada por la Autoridad Instructora

39. Con base a dichos hallazgos, mediante Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM, la SFEM consideró iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Repsol por haber excedido los LMP para los efluentes establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
40. 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:

Cuadro N° 3: Normas Sustantivas

Normas Sustantivas
<p>Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado con 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. (...)</p> <p>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.</p> <p>Artículo 17.- Infracciones</p>

⁴³ Al respecto, debe indicarse que el valor del parámetro fósforo establecido en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM hace referencia al fosforo en su forma orgánica e inorgánica entendiéndose a esto como fósforo total, es por ello que, la comparación del exceso del parámetro fósforo total debe realizarse con la obrante en la fila cuyo título es "Análisis Físicoquímicos" y no a la perteneciente a la fila con título "Metales Totales" como lo hizo la SFEM y la DFAI.

Mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro del Ambiente y en vía reglamentaria, se tipifican las conductas sancionables administrativamente por infracciones ambientales previstas en la Ley núm 28611, Ley General del Ambiente, y demás normas sobre la materia.

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.

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

Artículo 1.- Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos: Apruébese y adóptese como Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos, los valores que a continuación se detallan:

Parámetro Regulado	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES (mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento)
(...)	(...)
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Demanda Química de Oxígeno (DQO ₅)	250
(...)	
Nitrógeno Amoniacal	40
Coliformes Totales (NMP/100mL)	<1000
Coliformes Fecales (NMP/100mL)	<400
Fósforo Total	2.0
(...)	(...)

Elaboración: TFA

41. 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*.
42. 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 2016, se encontraba obligado a cumplir con la observancia de los referidos LMP.
43. 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 2016; ello en tanto, como titular de las actividades de hidrocarburos, durante dicho periodo, Repsol 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.

44. Por consiguiente, toda vez que las normas sustantivas empleadas por la SFEM, fueron correctamente aplicadas, esta sala considera que el exceso de los LMP correspondiente al segundo trimestre del 2016 se subsume en las citadas normas sustantivas.

Sobre la norma tipificadora:

Cuadro N° 4: 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.				
Artículo 4°.- Infracciones administrativas graves 4.1 Constituyen infracciones administrativas graves:				
d) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)				
f) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)				
h) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de cuarenta (40) hasta cuatro mil (4 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)				
j) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.				
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				
Infracción	Base Normativa	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción Monetaria	
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 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 3000 UIT

9	Excederse en más del 100% y hasta en 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 40 a 4000 UIT
11	Excederse en más del 200% por encima de los por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE	De 50 a 5000 UIT

Elaboración TFA

45. Al respecto, debe precisarse que si bien es cierto que se han detectado errores sobre los porcentajes de superación del parámetro fósforo total en los puntos de monitoreo CV-14+500-ED y CV-6+800-ED obtenidos de los resultados de los Informes de Monitoreo Ambiental presentados por el administrado -conforme a lo analizado en el numeral 36 de la presente resolución- ello no afecta la tipificación efectuada por la SFEM en la Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM ya que los rangos excedidos en este extremo superan el porcentaje contemplado en el numeral 11 del del Cuadro de tipificación de infracciones y escala de sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD.
46. Adicionalmente, debe indicarse que del análisis realizado a las normas tipificadoras empleadas por la Autoridad Instructora, respecto a cada parámetro superado, 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 el segundo trimestre de 2016 constituyen infracciones establecidas en la Resolución de Consejo Directivo 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.
47. 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^o⁴⁴ de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD; lo cierto es que no hizo una adecuada interpretación del mencionado artículo.
48. 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

⁴⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD
 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)

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)

49. 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 ambiental⁴⁵ y ii) que represente el mayor rango de excedencia; ello a efectos de realizar una correcta construcción de la imputación contra el administrado.
50. 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.
51. 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 excesos de los LMP dentro de un

45

Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD

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.

solo bloque como una única conducta infractora; ello en la medida en que estos fueron evidenciados como consecuencia de la una supervisión regular.

52. Llegados a este punto, 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 Repsol consiste en el exceso de LMP para el parámetro coliformes totales en un 789 900%, correspondiente al segundo trimestre de 2016. Hecho que se encuentra tipificado en el numeral 11 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 5: Exceso de LMP para el parámetro Coliformes Totales

N°	Mes y Año	Porcentaje excedido	Tipo infractor según la RCD N° 045-2013-OEFA/CD
11	Segundo trimestre 2016	789 900%	11. Excederse en más del 200% por encima de los por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM
Elaboración: TFA

53. Por consiguiente, la construcción de la imputación realizada por la Autoridad Instructora específicamente contra Repsol, en aplicación del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, debió de identificar el mayor porcentaje de excedencia e imputar respecto del mismo; siendo que los excesos restantes deben ser considerados como agravantes ante una eventual sanción.
54. 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 vulneró el principio de legalidad.
55. En esa medida, se considera que tanto las Resoluciones Subdirectoriales N°s 1895-2017-OEFA-DFSAI/SDI y 2515-2018-OEFA-DFAI/SFEM, así como la Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Repsol por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, fue emitida vulnerando el mencionado principio, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, y acarrea un vicio del acto administrativo que causa su nulidad⁴⁶.

⁴⁶ **TUO de la LPAG**
Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

56. 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.
57. 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 Repsol.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 1895-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 20 de noviembre de 2017, la Resolución Subdirectoral N° 2515-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 23 de agosto de 2018 y la Resolución Directoral N° 2819-2018-OEFA/DFAI del 27 de noviembre de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Repsol Exploración Perú, Sucursal Del Perú por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia **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.

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 (...).

SEGUNDO.- NOTIFICAR la presente resolución a Repsol Exploración Perú, Sucursal Del Perú y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



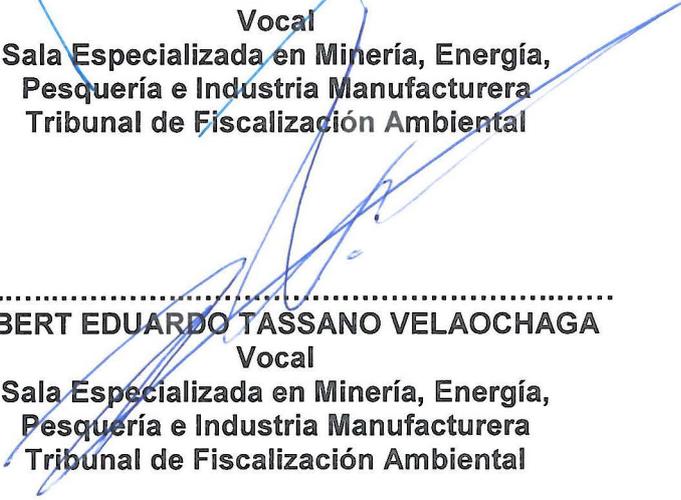
.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
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



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental