



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

RESOLUCIÓN N° 226-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1498-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 217-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma Resolución Directoral N° 217-2019-OEFA/DFAI en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución en los extremos referidos a los excesos de Límites Máximos permisibles (en adelante, LMP) para efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos, aprobados mediante Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, en los parámetros Aceites y Grasas (en 331.5%), Demanda Bioquímica de Oxígeno (7,280%) y Demanda Química de Oxígeno (2,344.52%), en el punto de muestreo 144,1aM-1 el 9 de septiembre de 2016.*

Lima, 7 de mayo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú - Petroperú S.A.¹ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que desarrolla actividades de hidrocarburos, titular de la unidad fiscalizable denominada Refinería Conchán ubicada en el Km. 26.5 de la Antigua Carretera panamericana Sur (Conchán), en el distrito de Lurín, en la provincia y departamento de Lima (en adelante, la **Refinería**).
2. Del 5 al 9 de septiembre de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, la **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular**) a la Refinería.
3. Los hechos que fueron verificados se encuentran detallados en el Acta de Supervisión S/N del 9 de septiembre de 2016 (en adelante, el Acta de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

Supervisión)² y analizados en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 4928-2016-OEFA/DS-HID del 4 de noviembre de 2016³ y en el Informe de Supervisión Directa N° 5510-2016-OEFA/DS-HID⁴ del 29 de noviembre de 2016.

4. En atención a los informes mencionados, el 30 de abril de 2018, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1214-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú⁶.
5. El 5 de noviembre de 2018, se llevó a cabo una audiencia de Informe Oral⁷, con la participación, por parte de Petroperú, de Liliana Robles Fernández (DNI N° 40063215, Walter César Alemán Sanchez (DNI N° 43639027) y Jorge Aquino Aquino (DNI N° 10179983).
6. El 28 de noviembre de 2016, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1964-2018-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, el **Informe Final de Instrucción**)⁸, respecto al cual el administrado presentó sus descargos⁹ el 21 de diciembre de 2018.
7. El 5 de febrero de 2019, en las instalaciones del OEFA se llevó a cabo otra Audiencia de Informe Oral¹⁰, por parte de Petroperú.
8. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 0088-2019-OEFA/DFAI/SFEM¹¹ del 8 de febrero de 2019, la SFEM decidió ampliar por tres meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**), hasta el 11 de mayo de 2019.
9. El 21 de febrero de 2019, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 217-2019-OEFA/DFAI¹²,

² Contendida en el CD en el folio 20.

³ Idem.

⁴ Ibidem.

⁵ Folios 21 al 26. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de mayo de 2018 (folio 27).

⁶ El 8 de junio de 2018, mediante escrito con Registro N° 50025, Petroperú presentó descargos ante las imputaciones formuladas en el referido acto administrativo (folios 28 al 70) y mediante el escrito de fecha 11 de junio de 2018, con registro N° 50423 (folios 71 al 137).

⁷ El video del desarrollo de dicha audiencia se encuentra registrado en el CD que obra en el folio 143.

⁸ Folios 147 al 154. Este acto fue notificado al administrado el 30 de noviembre de 2018 mediante la Carta 3668-2018-OEFA/DFAI (Folio 155).

⁹ Mediante escrito con Código de Registro N° 102600 (folios 157 al 220).

¹⁰ El video del desarrollo de dicha audiencia se encuentra registrado en el CD que obra en el folio 232.

¹¹ Folios 234 al 235. Dicha resolución fue notificada al administrado el 11 de febrero de 2019 (folio 236).

¹² Folios 237 al 254. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 22 de febrero de 2019 (folio 255).

mediante la cual resolvió declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú¹³ por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

| N° | Presunta conducta infractora | Norma sustantiva incumplida | Norma que tipifica la eventual sanción |
|----|--|---|--|
| 1 | Petróleos del Perú – Petroperú S.A. excedió los parámetros Aceites y grasas, Demanda | Artículo 17° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del SINEFA) ¹⁴ ; | Literal j) del numeral 4.1 del Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones |

¹³ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: **Ley N° 30230, 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.

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

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

¹⁴ **Ley N° 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

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 (Osinergmin) 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.

| N° | Presunta conducta infractora | Norma sustantiva incumplida | Norma que tipifica la eventual sanción |
|----|---|---|---|
| | Bioquímica de Oxígeno (en adelante, DBO) y Demanda Química de Oxígeno (en adelante, DQO) de los Límites Máximos Permisibles (LMP) de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos, aprobados mediante Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, en el Punto 144,1a,M-1 el 9 de septiembre de 2016, de acuerdo al siguiente detalle: 9 de setiembre de 2016 en el Punto 144,1a,M1 en los siguientes parámetros: - Aceites y grasas en 331.50% - DBO en 7,280% - DQO en 2,344.52%. | artículo 117° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) ¹⁵ ; artículo 3° del Reglamento de Protección para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹⁶ (en adelante, RPAAH), Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) de efluentes líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos, aprobados mediante | relacionadas al incumplimiento de los LMP previstos en las actividades económicas bajo competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD ¹⁸ y numeral 11 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP previstos en las actividades económicas bajo competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo |

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

El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.

15

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 117.- Del control de emisiones

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

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

16

DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, 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 impliquen su implementación.

18

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

Artículo 4.- Infracciones administrativas graves

4.1 Constituyen infracciones administrativas graves: (...)

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.

| N° | Presunta conducta infractora | Norma sustantiva incumplida | Norma que tipifica la eventual sanción |
|----|------------------------------|--|---|
| | | el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ¹⁷ . | Directivo N° 045-2013-OEFA/CD ¹⁹ . |

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1214-2018-OEFA/DFAI/SFEM.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA).

10. El 13 de marzo de 2019, mediante escrito con Registro N° 24712, Petroperú interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución Directoral N° 217-2019-OEFA/DFAI²⁰, bajo los siguientes argumentos:

a) En el Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales, aprobado por la Resolución Jefatural N°010-2016-ANA (en adelante, el **Protocolo de Monitoreo**), se establecen los siguientes requisitos para las muestras:

Aceites y grasas

| 4.- Orgánicos | | | |
|------------------|--------------------|---|-------|
| Aceites y grasas | Vidrio, boca ancha | Acidificar a pH 1 – 2 con HCl, HNO ₃ o H ₂ O ₄ | 1 mes |

¹⁷ **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:

Tabla N° 01

| Parámetro Regulado | LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES (mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento) (...) |
|-------------------------------------|---|
| Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) | 50 |
| Demanda Química de Oxígeno (DQO) | 250 (...) |
| Aceites y grasas | 20 (...) |

¹⁹ **Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles previsto para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD.**

| CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES RELACIONADAS AL INCUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES | | | |
|--|--|--|-------------------|
| INFRACCIÓN | BASE NORMATIVA REFERENCIAL | CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN | SANCIÓN MONETARIA |
| 11 Excederse en más del 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental. | Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA | GRAVE | DE 50 a 5 000 UIT |

²⁰ Folios 256 al 265 del Expediente.

DQO y DBO

| | | | |
|----------------------------|-------------------|---|---------|
| Demanda química de oxígeno | Plástico o vidrio | Acidificar a pH 1 – 2 con H ₂ O ₄ | 6 meses |
| | Plástico | Congelar por debajo de -18°C. | 6 meses |

b) Sin embargo, en la Cadena de Custodia que obra en el folio 109 del Informe de Supervisión N° 4928-2016-OEFA/DSA-HID (Anexo N° 3 de la apelación)²¹, correspondiente a la muestra tomada el 9 de septiembre de 2016 por el OEFA, se observa que no se cumplió con el Protocolo Monitoreo, en la medida que:

- (i) Para la muestra de **aceites y grasas**, no se señaló el tipo de recipiente que contenía la muestra entregada al Laboratorio; es decir, no se indica si la muestra ha sido recolectada en un recipiente de vidrio boca ancha o plástico esterilizado.
- (ii) Para la muestra de **DQO y DBO**, no se señaló el tipo de recipiente que contenía la muestra, ya que si fuera envase de plástico debió estar congelado y la cadena de custodia debió indicar la temperatura con la que el laboratorio recibió la muestra; y, en el caso del DBO, no se indicó el tipo de preservante químico agregado para su conservación.

En consecuencia, no es posible garantizar la confiabilidad de los resultados, debido a que las muestras para el análisis están sujetas a alteraciones en el tiempo y otros factores por efecto.

c) En consecuencia, se vulneró las garantías del debido procedimiento administrativo, que se desprende del inciso 3) del artículo 139° de la Constitución, en la medida que no se observó el Protocolo de Monitoreo.

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²², se crea el OEFA.

²¹ Folio 265.

²² **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.

12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA, 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.
13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²³.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁵ al OEFA, y mediante 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.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁷ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁸, disponen que el TFA es el órgano encargado de

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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²⁴ **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.

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

ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. ADMISIBILIDAD

16. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del TEO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

IV. 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 LGA³⁰, 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.

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 las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

³⁰ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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 de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho 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,

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.

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.

(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.

V. CUESTIÓN PREVIA

Respecto al pedido de uso de palabra formulado por el administrado en su recurso de apelación

25. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, resulta necesario señalar que, de la revisión del presente expediente, este Colegiado ha comprobado que se cuenta con elementos de prueba suficientes que permitirán emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión materia de análisis.
26. De igual forma, este Colegiado ha verificado que, a lo largo del presente procedimiento, el recurrente ha podido exponer y sustentar sus argumentos de defensa, tanto de forma oral³⁶ como escrita.
27. En atención a lo señalado en los considerandos anteriores, corresponde denegar la solicitud de uso de palabra formulada por el administrado en su recurso de apelación, en la medida que ha sido posible advertir que mediante dicha denegación no se vulnera el principio del debido procedimiento ni el derecho de defensa del administrado.

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

28. La única cuestión controvertida a resolver en el presente procedimiento es determinar si durante el presente PAS se ha vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Respecto al marco normativo que regula los LMP

29. En el artículo 3° del RPAAH se establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables por las descargas de efluentes líquidos desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular aquellas que excedan los LMP vigentes.
30. Por su parte, en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM se establece lo siguiente:

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

³⁶ El administrado ejerció el uso de palabra en dos ocasiones durante la tramitación del PAS, como consta en el Acta de Informe Oral del 5 de noviembre de 2018 (folios 142 al 143) y el Acta de Informe Oral del 5 de febrero de 2019 (folios 231 al 232).

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 (...).

31. Asimismo, en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM se define a los LMP como:

(...) la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión que, al ser excedida, causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por la respectiva autoridad competente.

32. Adicionalmente, la citada norma recoge los LMP de diversos parámetros cuyo exceso –por parte de los titulares de las actividades de hidrocarburos– no es permitido, encontrándose entre ellos los siguientes:

Cuadro N° 3: LMP de efluentes líquidos recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

| Parámetros Regulados | Límite Máximo Permissible (mg/L) (Concentraciones en Cualquier momento) |
|----------------------|--|
| DBO | 50 |
| DQO | 250 |
| Aceites y grasas | 20 |

Fuente: Decreto Supremo N° 037-2008-PCM
Elaboración: TFA

33. Por otro lado, la norma en cuestión define a los efluentes de las actividades de hidrocarburos como aquellos flujos o descargas a cuerpos receptores (ambiente) que provienen de las actividades de hidrocarburos, tales como exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento y comercialización.
34. Debe tenerse en cuenta que los LMP son instrumentos de gestión ambiental de tipo control, que fijan la concentración máxima (valores límite) de los parámetros contenidos en las emisiones y efluentes³⁷ que pueden –legalmente– ser descargados o emitidos a los cuerpos receptores.

³⁷ El término *efluente* puede ser entendido como la descarga líquida de materiales de desecho en el ambiente, la cual puede ser tratada o sin tratar; mientras que *emisión* es todo fluido gaseoso, puro o con sustancias en suspensión, así como toda forma de energía radioactiva o electromagnética (sonido), que emanen como residuos o producto de la actividad humana.

35. Estos han sido adoptados por el Estado como instrumentos de gestión ambiental para controlar la concentración de las sustancias contenidas en las emisiones y efluentes que son descargadas o emitidas al agua, aire o suelo, a fin de preservar la salud de las personas y el ambiente. Siendo ello así, los administrados deben cumplir con los LMP, no solo por estar regulados normativamente, sino también porque a través de dicho cumplimiento, evitarán la generación de efectos negativos a dichos bienes jurídicos protegidos, es decir, causar daño a la salud de las personas y al ambiente.
36. En efecto, en el numeral 32.1 del artículo 32° de la LGA³⁸ se establece que el LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.
37. Cabe precisar que, de acuerdo con lo establecido por dicha norma, existe infracción cuando: (i) se causa un daño; o, (ii) cuando se puede causar un daño a la salud, al bienestar humano y al ambiente. En este último caso, al excederse los LMP existe la posibilidad futura de la generación de efectos adversos en el ambiente (entre otros, la resiliencia del sistema, corregir esto es la capacidad de absorber las perturbaciones y volver a su estado natural)³⁹.
38. De lo expuesto, se desprende que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables de que los efluentes provenientes de su actividad cumplan con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, antes de realizar su vertimiento al cuerpo receptor.

Sobre lo detectado durante la Supervisión Regular

39. Durante la Supervisión Regular, realizada del 5 al 9 de setiembre de 2016, la DS realizó la toma de muestras en el punto de muestreo denominado 144,1a,M-1, ubicado a la salida de los tanques verticales de sedimentación antes de la descarga al mar mediante emisor submarino.
40. De los resultados del análisis químico de muestras efectuado por los Informes de ensayo N° 99611L/16-MA-MB y N° J-00226713, efectuados por los laboratorios

³⁸ Ley N° 28611.

Artículo 32°.- Del Límite Máximo Permisible.-(...)

32.1. El Límite Máximo Permisible - LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su determinación corresponde al Ministerio del Ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los criterios para la determinación de la supervisión y sanción serán establecidos por dicho Ministerio (...).

³⁹ Criterio recogido en las Resoluciones N°s 051-2015-OEFA/TFA-SEM, 024-2016-OEFA/TFA-SEM, 034-2016-OEFA/TFA-SEM y 039-2016-OEFA/TFA-SEM.

Inspectorate Services Perú S.A.C. y Envirolab S.A.C., la DS determinó que los parámetros Aceites y Grasas, DBO y DQO, no cumplen con los LMP⁴⁰:

| Puntos de muestreo | | 144,1a, M-1 | 144,1b, P2 | LMP ⁽¹⁾ |
|---|-----------|-------------|---------------------|--------------------|
| Parámetro | Unidad | | | |
| Aceites y grasas | mg/L | 86,3 | 3,4 | 20 |
| Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBOs) | mg/L | 3690,0 | 20,2 | 50 |
| Demanda Química de Oxígeno (DQO) | mg/L | 6111,3 | 115,2 | 250 |
| Coliformes Totales | NMP/100ml | <1,8 | >16x10 ⁴ | < 1000 |
| Coliformes Fecales | NMP/100ml | <1,8 | >16x10 ⁴ | < 400 |
| Nitrógeno Amoniacal | mg/L | 32,32 | 35,02 | 40 |
| Fenoles | mg/L | 166 | 0,1 | 0,6 |
| Sulfuro | mg/L | 100,7 | 30,18 | 1 |
| Hidrocarburos Totales de Petróleo (C6-C10) | mg/L | 18,11 | 0,05 | 20 |
| Hidrocarburos Totales de Petróleo (C6-C40)* | mg/L | 98,04 | 1,14 | |
| Hidrocarburos Totales de Petróleo (C10-C40) | mg/L | 79,93 | 1,10 | |
| Metales totales por ICP | | | | |
| Mercurio total | mg/L | 0,0006 | <0,0001 | 0,02 |
| Arsénico total | mg/L | <0,007 | <0,007 | 0,2 |
| Bario total | mg/L | 0,008 | 0,045 | 5 |
| Cadmio total | mg/L | <0,001 | <0,001 | 0,1 |
| Cromo total | mg/L | <0,001 | <0,001 | 0,5 |
| Fósforo total | mg/L | 0,09 | 4,08 | 2 |
| Plomo total | mg/L | <0,001 | <0,001 | 0,1 |

Fuente: Informes de Ensayo N° 99611L/15-MA-MB (Inspectorate Services Perú S.A.C.) y N° J-00226713 (NSF Envirolab S.A.C.)

Sobre lo resuelto por la DFAI

41. El presente PAS contra Petroperú se ha iniciado el 11 de mayo de 2018, mediante la notificación de la Resolución Subdirectoral N° 1214-2018-OEFA/DFAI/SFEM, a través de la cual la Autoridad Instructora informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Regular habrían generado el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, el artículo 117° de la LGA y el artículo 17° de la Ley del SINEFA.
42. El exceso de los LMP aprobados por el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM fue analizado sobre los monitoreos efectuados por el propio administrado, respecto al I trimestre del 2016 en la Estación M-1 Descarga de los tanques de sedimentación al emisario submarino, respecto al II trimestre del 2016, en la Estación M-1 Descarga de los tanques de sedimentación al emisario submarino y el 9 de septiembre de 2016, en el punto de monitoreo efectuado por OEFA 144,1a, M-1, en base a la siguiente vinculación de los excesos detectados⁴¹:

⁴⁰ Página 27 del Informe de Supervisión Directa N° 5510-2016-OEFA/DS-HID, contenido en el CD digitalizado que obra en el folio 20.

⁴¹ Los presuntos incumplimientos de los LMP aprobados por el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM respecto del I y II Trimestre del año 2016 en la Estación M1 – Descarga de los Tanques de Sedimentación al emisario marino fueron archivados mediante la Resolución Directoral N° 217-2019-OEFA/DFAI.

Vinculación de los excesos detectados con la tipificación de las infracciones establecidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD

| N° | Punto de Monitoreo | Parámetro | Periodo donde se detectó el exceso | Exceso (%) | | Numeral del cuadro de tipificación de infracciones y escala de sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD |
|----|--|-------------------------------------|---|------------|----------|---|
| | | | | | | |
| 1 | Estación M1 – Descarga de los Tanques de Sedimentación al emisario submarino | Aceites y Grasas | I Trimestre 2016 | enero | 24 | 3 |
| | | | | febrero | 25.50 | 5 |
| | | | | marzo | 3 | 1 |
| 2 | | Cloruro | | enero | 297.42 | 11 |
| | | | | febrero | 159.60 | 9 |
| | | | | marzo | 553.11 | 11 |
| 3 | | Cloro Residual | | enero | 335 | 11 |
| | | | | febrero | 385 | 11 |
| | | | | marzo | 275 | 11 |
| 4 | | Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) | | enero | 22.20 | 3 |
| | | | | febrero | 920 | 11 |
| | | | | marzo | 699.40 | 11 |
| 5 | | Demanda Química de Oxígeno (DQO) | | enero | 5,255.64 | 11 |
| | febrero | | 118.04 | 9 | | |
| | marzo | | 211.80 | 11 | | |
| 6 | Fosforo | enero | 49.26 | 5 | | |
| 7 | Nitrógeno Amoniacal | enero | 33.47 | 5 | | |
| 8 | Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH) | enero | 64.05 | 9 | | |
| | | febrero | 17.56 | 4 | | |
| 9 | Cloruro | II Trimestre 2016 | abril | 554.82 | 11 | |
| | | | mayo | 155.49 | 9 | |
| | | | junio | 70.37 | 7 | |
| 10 | Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) | | abril | 982.60 | 11 | |
| | | | mayo | 1,760 | 11 | |
| | | | junio | 2,375 | 11 | |
| 11 | Demanda Química de Oxígeno (DQO) | | abril | 102.52 | 9 | |
| | | | mayo | 545.04 | 11 | |
| | | | junio | 627.12 | 11 | |
| 12 | Nitrógeno Amoniacal | | abril | 12.97 | 3 | |
| | | | mayo | | | |
| 13 | Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH) | | mayo | 6.95 | 2 | |
| | | | | | | |
| 14 | Punto 144, 1a, M-1 | 9 de setiembre del 2016 | Aceites y Grasas | 331.50 | 11 | |
| | | | Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) | 7,280 | 11 | |
| | | | Demanda Química de Oxígeno (DQO) | 2,344.52 | 11 | |
| | | | Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH) | 390.2 | 12 | |

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1214-2018-OEFA/DFAI/SFEM

43. A su vez, dichos excesos en los parámetros señalados habrían configurado las infracciones previstas en el siguiente detalle:

Resolución de Consejo Directivo N° 45-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones administrativas y establece la escala de sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP previstos en las actividades económicas bajo la 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:

- a) Excederse hasta en 10% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental. Esta infracción será sancionada con una multa de cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias.
- b) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- c) 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. Esta infracción será sancionada con una multa de quince (15) hasta mil quinientas (1 500) Unidades Impositivas Tributarias.
- 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.
- g) 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 califican como de mayor riesgo ambiental. Esta infracción será sancionada con una multa de treinta y cinco (35) hasta tres mil quinientas (3 500) 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.
- k) Excederse en más del 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental. Esta infracción será sancionada con una

multa de cincuenta y cinco (55) hasta cinco mil quinientas (5 500) Unidades Impositivas Tributarias. (...)"

Cuadro de tipificación de infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles previsto para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada por resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD

| Cuadro de Tipificación de Infracciones y escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles | | | | |
|--|--|--|--|-------------------|
| Infracción | | Base normativa referencial | Calificación de la gravedad de la infracción | Sanción monetaria |
| 1 | Excederse hasta en 10% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental. | Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y artículo 17° de la Ley del SINEFA | LEVE | De 3 a 300 UIT |
| 2 | Excederse hasta en 10% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental. | Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y artículo 17° de la Ley del SINEFA | GRAVE | De 5 a 500 UIT |
| 3 | Excederse en más del 10% y hasta en 25% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental. | Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y artículo 17° de la Ley del SINEFA | GRAVE | De 10 a 1000 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 1500 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 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 |
| 8 | Excederse en más del 50% y hasta en 100% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de | Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y artículo 17° de la Ley del SINEFA | GRAVE | De 35 a 3500 UIT |

| | | | | |
|----|---|--|-------|------------------|
| | parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental. | | | |
| 9 | Excederse en más del 100% y hasta en 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental. | Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y artículo 17° de la Ley del SINEFA | GRAVE | De 40 a 4000 UIT |
| 11 | Excederse en más del 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental. | Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y artículo 17° de la Ley del SINEFA | GRAVE | De 50 a 5000 UIT |
| 12 | Excederse en más del 200% 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 55 a 5500 UIT |

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1214-2018-OEFA/DFAI/SFEM

44. En consideración al contenido de la imputación de cargos efectuada por la SFEM y atendiendo a que, la Conducta infractora N° 1 involucraba diversos parámetros en los cuales el administrado habría excedido los LMP para efluentes líquidos, la DFAI analizó en la resolución apelada el cumplimiento del requisito de validez de la Resolución Subdirectoral N° 1214-2018-OEFA/DFAI-PAS, a la luz de los principios de legalidad y de tipicidad contemplados en los numerales numeral 1⁴² y 4⁴³ del artículo 248° del TUO de la LPAG y determinó que la misma no habría incurrido en causal de nulidad, bajo los fundamentos siguientes:

28. En el presente caso, el análisis de los excesos a los LMP detectados en el marco de la Supervisión Regular 2016, se encuentran contenidas en el hecho infractor N° 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 1, habiéndose informado al administrado, no solo los parámetros y puntos excedidos, sino la

⁴² TUO de la LPAG

Artículo 248°. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. **Legalidad.** - solo 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 aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

⁴³ TUO de la LPAG

Artículo 248°. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

norma sustantiva incumplida y los tipos infractores a los que corresponde cada exceso detectado, ello a fin de no vulnerar su derecho de defensa.
(...)

31 De acuerdo con lo señalado, si bien se reconoce el valor de la Exposición de Motivos a fin de comprender los motivos que pudo tener el legislador al momento de la dación de la norma, conforme lo antes expresado, ésta no puede ser empleada para determinar los alcances de una disposición administrativa, pues para ello el propio TUO de la LPAG ha establecido que debe recurrirse a los principios o fuentes del procedimiento. (...)

36. Atendiendo al marco conceptual antes referido, se tiene que el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD (en adelante, el artículo 8), norma que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) señala lo siguiente:

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 agravantes para la graduación de la infracción.

37. En el texto del artículo 8° se establece que los límites máximos permisibles y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores; sin embargo, luego se indica que esos excesos serán tomados en cuenta como agravante para la sanción que se pueda imponer. De manera adicional, se precisa que el referido artículo lleva como título "Factor agravante relacionado a la excedencia de los límites máximos permisibles".

38. Una lectura del artículo 8° es que se trata de una regla dirigida a la Autoridad Instructora, conforme a la cual, solo deberá imputar cargos por el exceso más grave siendo los demás agravantes. No obstante, una segunda lectura del mismo artículo es que se trata de una regla dirigida a la Autoridad Decisora, la cual debe ser empleada únicamente en los casos que corresponda imponer una sanción, es decir al momento de proceder con la graduación del monto de la multa.

39. De considerarse la **primera lectura**, ello implicaría que la Autoridad Instructora deberá imputar cargos al administrado únicamente por el parámetro con el exceso más grave, siendo los demás excesos considerados solo en la etapa en que se determine la sanción que corresponda. Ello implicará que respecto de los demás parámetros excedidos (distintos al parámetro que presente el mayor exceso) el administrado no conocerá ni podrá ejercer su derecho de defensa desde el inicio del procedimiento sancionador, lo que vulneraría su derecho de defensa y a un debido procedimiento, el cual se encuentra garantizado en la Constitución y la normativa administrativa como se muestra a continuación:

Constitución Política del Perú

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional.

(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados, a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. **Notificar los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo**, la calificación de las infracciones y que tales hechos puedan constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

(Sin resaltado en el original)

40. De las normas citadas, se desprende que toda agravación de la sanción que se le imponga a un particular debe acaecer luego de un debido procedimiento donde aquel que haya tenido la oportunidad de conocer cuáles era n todos los hechos que le podrían acarrear algún tipo de responsabilidad y haya podido ejercer su derecho de defensa sobre cada uno de ellos. Dicho de otro modo, no se condice con el texto Constitucional ni con las normas administrativas contenidas en el TUO de la LPAG que el administrado tome conocimiento de la existencia de otros parámetros excedidos (distintos al parámetro más grave) en el momento en que se procede a imponerle la sanción sin que previamente haya tenido la oportunidad de contradecirlos.

41. A diferencia de lo expresado previamente, la **segunda lectura** garantiza un debido procedimiento al administrado, en la medida que, previamente, la Autoridad Instructora deberá comunicarle, desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador, cuáles son los parámetros excedidos, ello a fin de que pueda presentar sus argumentos de defensa respecto del integro de parámetros excedidos y no solo respecto al más grave.

42. Para tal efecto, la comunicación del integro de los parámetros y puntos excedidos debe realizarse en la resolución de inicio del procedimiento por parte de la Autoridad Instructora. Corresponderá a la Autoridad Decisora evaluar tanto los argumentos del administrado (que consten en sus descargos) y de la Autoridad Instructora (recogidos en el Informe Final de Instrucción) a efectos de determinar los excesos incurridos, respecto de cuales resulta responsable y, si fuera el caso, la sanción a imponer.

43. Cabe destacar que es recién al momento de determinar la sanción a imponer – luego de declarada la responsabilidad administrativa por parte de la Autoridad Decisora- que se aplican los agravantes para cuantificar el monto final de la multa. (...)

44. Por las consideraciones expuestas no se ha vulnerado el principio de legalidad y tipicidad. Contrario a ello, la imputación de cargos y aplicación del artículo 8° efectuada en el presente procedimiento administrativo sancionador cumplen con el principio de legalidad y tipicidad, garantizando además el debido procedimiento del administrado. (sic)

45. Finalmente, la DFAI consideró que el administrado no logro desvirtuar el hecho imputado, concluyendo que:

86. (...) en virtud de los medios probatorios contenidos en el expediente, quedó acreditada la responsabilidad administrativa de Petroperú, toda vez que excedió los parámetros aceites y grasas, DBO y DQO de los LMP de efluentes líquidos del subsector hidrocarburos, aprobados mediante Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, en el punto 144,1a,M-1 el 9 de septiembre de 2016, de acuerdo al siguiente detalle:

- Aceites y grasas en 331.50%
- Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) en 7,280%
- Demanda Química de Oxígeno (DQO) en 2,344.52%

87. Por lo señalado, los excesos materia del presente PAS, configuran un incumplimiento a lo establecido en el artículo 17° de la Ley N° 29325, artículo 117° de la Ley N° 28611, artículo 3 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM y artículo 1 del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, al haberse incurrido en el supuesto establecido en los numerales 11 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionados al incumplimiento de los LMP, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD (...).

Sobre lo apelado por el administrado

46. El administrado señaló en su recurso de apelación que las muestras tomadas por la DS no serían válidas, debido a que no se habría seguido lo establecido en el Protocolo de Monitoreo⁴⁴, en cuanto a conservación y preservación de las muestras, en la medida que:

- (i) Para la muestra de **aceites y grasas**, no se señaló el tipo de recipiente que contenía la muestra entregada al Laboratorio; es decir, no se indica si la muestra ha sido recolectada en un recipiente de vidrio boca ancha o plástico esterilizado.
- (ii) Para la muestra de **DQO y DBO**, no se señaló el tipo de recipiente que contenía la muestra, ya que si fuera envase de plástico debió estar congelado y la cadena de custodia debió indicar la temperatura con la que

⁴⁴ Aprobado mediante Resolución Jefatural N° 010-2016-ANA.

el laboratorio recibió la muestra; y, en el caso del DBO, no se indicó el tipo de preservante químico agregado para su conservación.

47. Al respecto, se debe mencionar que el referido protocolo es de uso obligatorio para el monitoreo de la calidad de agua en cuerpos de agua continental y marino-costeros (ríos, quebradas, lagos, lagunas, entre otras) como marino-costeros (bahías, estuarios, manglares, entre otros), pudiendo ser aplicable en el marco de las supervisiones realizadas por el OEFA para fiscalizar el cumplimiento de los Estándares de Calidad de Agua en los cuerpos receptores, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad de Recursos Hídricos Superficiales

4. ALCANCE Y APLICACIÓN DEL PROTOCOLO

El presente *Protocolo Nacional para el Monitoreo de la Calidad de los Recursos Hídricos Superficiales* es de uso obligatorio a nivel nacional para el monitoreo de la calidad ambiental del agua de los cuerpos de agua tanto continentales (ríos, quebradas, lagos, lagunas, entre otras) como marino-costeros (bahías, playas, estuarios, manglares, entre otros) en cumplimiento de la Ley de Recursos Hídricos, Ley N.° 29338, su Reglamento y demás normas de calidad del agua.

El Protocolo tiene las siguientes aplicaciones:

1. El capítulo 5: "Monitoreo de la calidad del cuerpo receptor de vertimientos autorizados" establece los criterios para el monitoreo de la calidad del cuerpo receptor sobre la base de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua a aplicarse por los titulares de autorizaciones de vertimiento de aguas residuales tratadas a cuerpos naturales de agua.
2. El Capítulo 6: "Monitoreo de la calidad de los recursos hídricos superficiales" establece los criterios técnicos y lineamientos generales a aplicarse en las actividades de monitoreo de la calidad del agua realizadas tanto por la Autoridad Nacional del Agua como por otras entidades.

48. Sin embargo, en el presente PAS, el hecho imputado a Petroperú está referido a la excedencia de los LMP de un efluente líquido proveniente de la actividad de hidrocarburos⁴⁵; es decir, un efluente originado en una actividad industrial, siendo que la muestra no ha sido tomada en un cuerpo de agua continental o marino-costero.
49. Por tal razón, la aplicación del Protocolo de Monitoreo a la muestra tomada en el punto de muestreo denominado 144,1a,M-1, ubicado a la salida de los tanques verticales de sedimentación antes de la descarga al mar mediante emisor submarino no es obligatoria, pues, como se mencionó, el protocolo referido solo es obligatorio para el monitoreo de cuerpos naturales de agua (continental o marino-costero), resultando así que su aplicación a la muestra cuestionada solo puede darse con carácter referencial.

⁴⁵ Decreto Supremo N° 037-2008-PCM
Artículo 3°. - Términos y definiciones

Efluente de las actividades de Hidrocarburos: Flujos o descargas a cuerpos receptores (ambiente) que provienen de las actividades de hidrocarburos (explotación, exploración, transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento, comercialización).

colegiado concluye que las determinaciones analíticas de la concentración de los parámetros evaluados en las muestras tomadas fueron realizadas en el marco de la acreditación del laboratorio, como se aprecia a continuación:



INSPECTORATE

LABORATORIO DE ENSAYO ACREDITADO POR EL ORGANISMO PERUANO DE ACREDITACIÓN INACAL - DA CON REGISTRO N° LE - 031

OEFA FOLIO N° 107



INACAL
DA - Perú
Laboratorio de Ensayo
Acreditado

Registro N° LE - 031 Pág. 2 / 3

INFORME DE ENSAYO CON VALOR OFICIAL No. 99611L/16-MA-MB

RESULTADOS DE ANÁLISIS

| | | | |
|-----------------------|--|--------------|-------------|
| Selección de Muestra | | 144, 1a, M-1 | 144, 1b, P2 |
| Fecha de Muestra | | 2016-09-09 | 2016-09-09 |
| Hora de Muestreo | | 09:15 | 10:15 |
| Código de Laboratorio | | 07353 | 07353 |
| Método | | 00001 | 00002 |
| | | ARI | ARD |

| Parámetro | Unidades | LC | LD | | |
|---|-----------|------|------|--------|---------------------|
| Hidrocarburos Totales de Petróleo(C6-C10) | mg/L | 0.04 | 0.03 | 18.11 | 0.05 |
| Hidrocarburos totales de Petróleo(C6-C40) (*) | mg/L | 0.20 | 0.25 | 98.04 | 1.14 |
| Hidrocarburos Totales de Petróleo(C10-C40) | mg/L | 0.20 | 0.15 | 75.52 | 1.10 |
| Demanda Bioquímica de Oxígeno | mg/L O2 | 2.0 | 1.0 | 3480.0 | 23.2 |
| Aceites y Grasas | mg/L | 1.0 | 0.5 | 96.3 | 3.4 |
| Coliformes Totales | NMP/100ml | 1.0 | - | <1.8 | >16x10 ⁴ |
| Coliformes Fecales | NMP/100ml | 1.0 | - | <1.8 | >16x10 ⁴ |
| Demanda Química de Oxígeno | mg/L O2 | 2.0 | 1.0 | 6111.3 | 115.2 |

53. A mayor abundamiento, cabe resaltar que, el Informe de Ensayo con Valor Oficial N° 99611L/16-MA-MB, describe los frascos que fueron utilizados para la recolección de la muestra, entre los cuales se encuentran el frasco de vidrio ámbar y el de plástico estéril:

a.1 El símbolo deber ser utilizado en todos los certificados o informes emitidos como resultado de actividades amparadas por la acreditación, como garantía del cumplimiento de los requisitos de acreditación establecidos por INACAL-DA.

a.2 Cualquier informe o certificado que no incluye el símbolo, no garantiza el cumplimiento de los requisitos de acreditación y, por tanto, no será reconocido por INACAL-DA como actividad acreditada, ni podrá beneficiarse de los Acuerdos Multilaterales firmados por INACAL-DA para esa actividad. (...)

Requisitos particulares para el uso del símbolo y declaración de acreditación (...)

a.4 Cuando en un informe de ensayo se incluyan métodos acreditados y no acreditados, podrá emitirse en un mismo documento todos los métodos, siempre que se diferencie claramente con un asterisco, los métodos no acreditados de los que si están, haciendo un llamado a la siguiente declaración: "(*) los métodos indicados no han sido acreditados por el INACAL-DA" (...)

54. Por lo expuesto, ha quedado acreditado que las muestras tomadas por la DS cumplieron las condiciones de conservación y preservación exigidas por las metodologías acreditadas ante INACAL para la determinación de la concentración de los parámetros evaluados.
55. En consecuencia y en el marco de los argumentos expuestos en los considerandos precedentes, corresponde desestimar los argumentos planteados por el administrado respecto de estos extremos de su apelación, toda vez que la Cadena de Custodia de las muestras tomadas en el punto de muestreo denominado 144,1a,M-1, ubicado a la salida de los tanques verticales de sedimentación antes de la descarga al mar mediante emisor submarino, cumplieron con todos los requisitos de seguridad exigibles a dicho procedimiento de muestreo.
56. En ese sentido, corresponde desestimar la alegación formulada por Petroperú respecto a una presunta vulneración al principio del debido procedimiento administrativo, derivada de la presunta inobservancia del Protocolo de Monitoreo.
57. En atención a lo señalado, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 217-2019-OEFA/DFAI, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

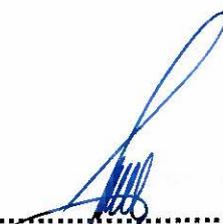
De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la 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. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 217-2019-OEFA/DFAI del 21 de febrero de 2019; en el extremo declaró la responsabilidad administrativa de Petr6leos del Per6 - Petroper6 S.A. por la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resoluci6n, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la v6a administrativa.

SEGUNDO. - Notificar la presente resoluci6n a Petr6leos del Per6 - Petroper6 S.A. y remitir el expediente a la Direcci6n de Fiscalizaci6n y Aplicaci6n de Incentivos, para los fines pertinentes.

Reg6strese y comuniquese.



.....

CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ

Presidente

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



.....

MARCOS MARTÍN YUI PUNIN

Vocal

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



.....

HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA

Vocal

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



.....

MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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



.....

RICARDO HERNAN IBERICO BARRERA

Vocal

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