



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 048-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 023-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 485-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI del 27 de mayo de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petróleos del Perú S.A. por incumplir el artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental en Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, que aprobó los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos. Dicho incumplimiento configuró la infracción prevista en el numeral 3.7.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD".

Lima, 22 de octubre de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú - Petroperú S.A. (en adelante, **Petroperú**)¹ es titular de la Unidad Ambiental Oleoducto Norperuano (en adelante, **UA Oleoducto Norperuano**). Dicha unidad está conformada, entre otras instalaciones, por la Estación Morona, la cual se encuentra ubicada en el distrito de Manseriche, provincia de Marañón, departamento de Loreto².

Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

Cabe mencionar que la UA Oleoducto Norperuano está conformada por las siguientes instalaciones:

- Estación 1: ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto.
- Estación Morona: ubicada en el caserío Fernando Rosas, distrito de Morona, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.
- Estación 5: ubicada en el caserío Feliz Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.
- Estación Andoas: ubicada en el caserío Andoas, distrito de Andoas, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto.
- Estación 6: ubicada en el caserío de Imaza, distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas.
- Estación 7: ubicada en el caserío El Milagro, distrito El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.
- Estación 8: ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca.
- Estación 9: ubicada en el distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura.
- Terminal Bayóvar: ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura.
- Refinería El Milagro: ubicada en el distrito El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas.

2. El 30 de mayo de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a la Estación Morona de la UA Oleoducto Norperuano (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), durante la cual se detectó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Petroperú, conforme se desprende del Informe de Supervisión N° 767-2012-OEFA/DS-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 00004-2015-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**).
3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 108-2015-OEFA-DFSAI/SDI del 27 de marzo de 2015⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por Petroperú⁶, a través de la Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI del 27 de mayo de 2015⁷, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la administrada, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	No realizó un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos peligrosos, toda vez que estos fueron almacenados: (i) en cantidades que sobrepasan la capacidad de los recipientes que los contienen; y, (ii) en recipientes que no contarían con sus respectivas tapas.	Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁸ , en concordancia	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N°

³ Cabe indicar que el Informe de Supervisión N° 767-2012-OEFA/DS-HID está contenido en el CD que obra en el expediente (foja 10).

⁴ Fojas 1 a 20.

⁵ Fojas 21 a 27. Notificada el 31 de marzo de 2015 (foja 28).

⁶ Fojas a 30 a 46.

⁷ Fojas 66 a 83.

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

Artículo 48°.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En los casos de Actividades de Hidrocarburos realizadas en áreas de contrato con el Estado donde no se cuente con servicios de empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, se aplicará las siguientes disposiciones:

a) Los residuos sólidos orgánicos de origen doméstico serán segregados de los residuos de origen industrial y procesados y/o dispuestos utilizando rellenos sanitarios, incineradores, biodegradación u otros métodos ambientalmente aceptados. Los residuos sólidos inorgánicos no peligrosos deberán ser segregados y reciclados o trasladados y dispuestos en un relleno sanitario.

b) Los residuos sólidos peligrosos serán segregados y retirados del área donde se realiza la actividad de Hidrocarburos y dispuestos en un relleno de seguridad, si se realizara almacenamiento temporal de estos residuos se hará en instalaciones que prevengan la contaminación atmosférica, de los suelos y de las aguas, sean superficiales o subterráneas, y su migración por efecto de la lluvia o el viento.

Las técnicas y el proyecto de relleno sanitario y de seguridad deberán contar con la opinión favorable de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), previa a la aprobación del proyecto por la DGAAE. Asimismo los lugares para



		con los artículos 38° y 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁹ .	028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁰ .
2	Petroperú excedió los Límites Máximos Permisibles de los efluentes líquidos, conforme al siguiente detalle: • En el punto de monitoreo Poza de drenaje lavado de generadores, para el parámetro Fósforo (II, III y IV Trimestre 2011), Coliformes Totales (I Trimestre del 2011), Aceites y Grasas, Hidrocarburos Totales de	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹¹ , en concordancia con el Artículo 1° de	Numeral 3.7.2 de Resolución de Consejo Directivo N°

la disposición final deberán contar con la aprobación de la municipalidad provincial correspondiente y la selección deberá tener en cuenta los efectos de largo plazo, en especial los posteriores a la terminación de la actividad y abandono del área.

c) Se prohíbe disponer residuos industriales o domésticos en los ríos, lagos, lagunas, mares o cualquier otro cuerpo de agua.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de agosto del 2004 de marzo de 2006.

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

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

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

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos

1. En terrenos abiertos;
 2. A granel sin su correspondiente contenedor;
 3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
 4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción;
 5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.
- Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

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

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Petróleo (II Trimestre 2011), Demanda Química de Oxígeno y Plomo (Cuarto Trimestre 2011). • En el punto de monitoreo Poza de drenaje lavado de bombas, para el parámetro de Fósforo (III Trimestre 2011), Coliformes Totales y Coliformes Fecales (I Trimestre 2011).	Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ¹² .	028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹³ .
--	---	---

Fuente: Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI
 Elaboración: TFA

5. Asimismo, mediante dicho pronunciamiento, la DFSAI ordenó a Petroperú el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

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

- ¹² **DECRETO SUPREMO N° 037-2008-PCM, que aprobó los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial EL Peruano el 14 de mayo de 2008.

Artículo 1°.- Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos:

Apruébese y adoptese 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 (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
Plomo	0.1
Incremento de Temperatura *	< 3°C

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

¹³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.7. Incumplimiento de Límites Máximos Permisibles (L.M.P.)			
	Tipificación de la Infacción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.7.2 Incumplimiento de los límites máximos permitidos en efluentes.	Art. 46.1° y 46.2° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. R. D. N° 030-96 EM/DGAA. Arts. 3° y 52° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT.	CI, STA

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada a Petroperú a través de la Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
<p>Petroperú excedió los Límites Máximos Permisibles de los Efluentes Líquidos, conforme al siguiente detalle:</p> <ul style="list-style-type: none"> En el punto de monitoreo Poza de drenaje lavado de generadores, para el parámetro fósforo (segundo, tercer y cuarto trimestre 2011), Coliformes Totales (primer trimestre 2011), aceites y grasas, hidrocarburos totales de petróleo (segundo trimestre 2011), demanda química de oxígeno y plomo (cuarto trimestre 2011). En el punto de monitoreo Poza de drenaje lavado de bombas, para el parámetro fósforo (tercer trimestre 2011), Coliformes Totales y coliformes fecales (primer trimestre 2011) 	<p>Optimizar el sistema de tratamiento de los efluentes generados en los puntos de monitoreo Poza de drenaje lavado de generadores y Poza de lavado de bombas correspondientes a la Estación Morona, a efectos de detectar y corregir las deficiencias que están afectando el tratamiento de los mismos y provocando el exceso de parámetros de fósforo, aceites y grasas, hidrocarburos totales de petróleo, demanda química de oxígeno, plomo, Coliformes Totales y coliformes fecales, de tal manera que en los puntos de monitoreo Poza de drenaje lavado de bombas correspondientes a la Estación Morona se cumpla con los Límites Máximos Permisibles en los parámetros mencionados de acuerdo a lo indicado en la norma.</p> <p>Cabe señalar que la referida optimización del sistema de tratamientos de los efluentes generados en los puntos de monitoreo Poza de drenaje de lavado de generadores y Poza de lavado de bombas correspondientes a la Estación Morona se debe realizar conforme a los procedimientos y descripciones contenidos en la legislación aplicable.</p>	<p>En un plazo no mayor de 60 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.</p>	<p>Remitir a la DFSAI en un plazo de veinte (20) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, un Informe Técnico que incluya como mínimo el registro fotográfico del sistema, el diagrama de flujo del proceso de tratamiento, el caudal de entrada del sistema (registrado por un caudalímetro), la capacidad de tratamiento del sistema y el reporte de resultados del análisis realizado al agua tratada (salida del sistema de tratamiento) por un laboratorio acreditado por INDECOPI.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) La DFSAI señaló, partiendo de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables por las descargas de efluentes líquidos desde las unidades que operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (en adelante, **LMP**) establecidos en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, que aprobó los LMP de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 037-2008-PCM**).

- b) No obstante ello, agregó la primera instancia administrativa, de la revisión de los resultados de los Informes de Monitoreo correspondientes al año 2011, se verificó que en los puntos de monitoreo denominados "Poza drenaje de lavado de generadores" y "Poza drenaje de lavado de bombas", Petroperú excedió los LMP¹⁴.
- c) En lo concerniente a lo señalado por Petroperú, en el sentido que el exceso de los LMP respecto de los parámetros Coliformes Fecales y Coliformes Totales no le resultaba atribuible, pues su presencia se debe a fuentes de origen animal y vegetal, así como a la zona en la cual se encuentran sus instalaciones, la DFSAI refirió que el sistema de tratamiento de los efluentes forma parte de la actividad de hidrocarburos que el administrado realiza en la Estación Morona, motivo por el cual es responsable por la presencia de los mencionados parámetros en las pozas de drenaje. En ese sentido, Petroperú debió tomar las precauciones necesarias, entre ellas, verificar el correcto funcionamiento de sus instalaciones en la Estación Morona, a fin de que sus efluentes no excedan los LMP. Por consiguiente, la primera instancia administrativa desestimó lo alegado por Petroperú, ello debido a que no habría acreditado la ruptura del nexo causal.
- d) Asimismo, la primera instancia señaló que el exceso de los LMP constituye un daño potencial al ambiente, al generar una ruptura del equilibrio de los componentes que conforman el ambiente. En ese sentido, añadió que el exceso de los LMP es la puesta en peligro de la salud y vida de las personas, así como de la flora y fauna, cuya existencia está condicionada a la interrelación equilibrada de los componentes abióticos, bióticos y los ecosistemas que conforman al ambiente.

7. El 22 de junio de 2015, Petroperú interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI, en el extremo de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, argumentando lo siguiente:

- a) La DFSAI le habría atribuido responsabilidad administrativa al haberse verificado el exceso de los LMP en efluentes de la Estación Morona, pese a que los procesos de Petroperú no generan contaminantes, siendo más bien el medio el que los genera.
- b) Además, en la resolución apelada se habría señalado que el sistema de tratamiento de los efluentes forma parte de la actividad de hidrocarburos que Petroperú realiza en la Estación Morona, motivo por el cual es responsable por la presencia de los parámetros Coliformes Totales y Coliformes Fecales en las pozas de drenaje. No obstante ello, la primera instancia administrativa no habría


14

El exceso de los LMP detectado fue respecto a los siguientes parámetros:

- Poza de drenaje de lavado de generadores: fósforo (segundo, tercer y cuarto trimestre 2011), Coliformes Totales (primer trimestre del 2011), Aceites y Grasas, Hidrocarburos Totales de Petróleo (segundo trimestre del 2011), Demanda Química de Oxígeno y Plomo (cuarto trimestre del 2011).
- Poza de drenaje lavado de bombas, para el parámetro de Fósforo (tercer trimestre del 2011), Coliformes Totales y Coliformes Fecales (primer trimestre del 2011).


15

Fojas 87 a 92.

tenido en cuenta que la presencia de tales parámetros es un indicador de la eficacia del tratamiento de aguas residuales domésticas y no de aguas residuales industriales.

- c) Asimismo, de acuerdo con el sexto párrafo de la parte considerativa del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, los impactos ambientales del subsector hidrocarburos estarían asociados con las descargas de efluentes industriales al cuerpo receptor, de lo cual se colige que los LMP resultan aplicables a las descargas de aguas residuales industriales al cuerpo receptor y no a las descargas de aguas residuales domésticas (como aquella materia del presente procedimiento), razón por la cual no se habría configurado el supuesto de hecho del referido decreto supremo¹⁶. En ese sentido, el administrado argumentó que se habría vulnerado el principio de tipicidad contenido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444).
- d) Por otro lado, la atribución de responsabilidad administrativa por exceso de los LMP requiere que la Administración acredite la existencia de un nexo causal¹⁷ entre las actividades de hidrocarburos del administrado y el exceso de los LMP, conforme lo exige el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM. Partiendo de ello, el administrado señaló, en cuanto al parámetro Coliformes Totales, que el daño no habría sido originado por Petroperú, puesto que las actividades que realiza en la Estación Morona no originan la presencia de Coliformes Totales en las pozas de drenaje (pozas separadoras)¹⁸, siendo que ello se habría producido más bien por la descomposición de desechos orgánicos producto de las diversas formas de vida existente en la selva, y por la descomposición de excrementos de diversos tipos de animales menores existentes en dicha zona. En tal sentido, precisó que no se habría configurado la relación causa efecto¹⁹.
- e) Sobre la base de lo expuesto, Petroperú alegó la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.3 del artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo

¹⁶ Petroperú indicó en su apelación que "En el presente caso conforme a lo acreditado por nuestra representada y a lo manifestado por la propia Dirección del OEFA en los fundamentos 93) y 94) de la presente resolución, el exceso de coliformes fecales y totales no le resulta atribuible en tanto que su presencia se debe a fuentes de origen animal; es decir, esto no es consecuencia de flujos o descargas a cuerpo receptores propios de nuestra actividad de hidrocarburos". Página 3 de su recurso de apelación, foja 89.

¹⁷ Petroperú precisó que "El nexo causal se entiende como la relación necesaria y eficiente entre el hecho generador del daño y el daño probado. Es decir, en el presente caso para poder afirmar que PETROPERÚ S.A. es responsable del exceso de los Límites Máximos Permisibles, tiene que acreditarse que ello ha sido consecuencia de sus actividades de hidrocarburos conforme lo exige el D.S. N° 037-2008-PCM...". Página 3 de su recurso de apelación, foja 89.

¹⁸ Asimismo, Petroperú agregó que "...su responsabilidad sólo puede ser atribuida como consecuencia de su acción u omisión, hecho que no se cumple en el presente caso, pues las pozas separadoras de la Estación Morona no tiene por objetivo específico controlar las concentraciones de coliformes totales y fecales, ni de compuestos inorgánicos como fósforo, que es un elemento extraño en la composición de hidrocarburos líquidos; su objetivo es recuperar hidrocarburos y su manejo adecuado permite cumplir con los Límites Máximos Permisibles para aceite y grasas y TPH." Página 4 de su recurso de apelación, foja 90.

¹⁹ Según lo señalado por Petroperú dicha relación no se configura "...puesto que en el presente caso la presencia de coliformes fecales y totales no se da a consecuencia de nuestras actividades de hidrocarburos, sino a fuentes de origen animal, propio de las selvas tropicales." Página 4 de su recurso de apelación, foja 90.

N° 012-2012-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**).

8. El 22 de octubre de 2015, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el Acta correspondiente²⁰.

II. COMPETENCIA

9. 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**)²¹, se crea el OEFA.
10. 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.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²³.

²⁰ Foja 116.

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, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

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.

12. 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁷, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

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.**

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° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

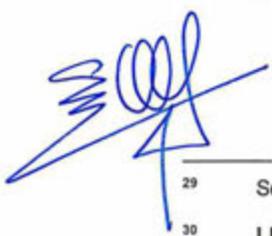
Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)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.
16. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En nuestro sistema jurídico, 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.
18. 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 a que


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.


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.

dicho ambiente se preserve³³; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁴.

19. 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.
20. 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.
21. 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. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

22. Petroperú apeló la Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI únicamente en el extremo referido a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1; sin embargo, no formuló ningún argumento respecto de la conducta infractora N° 1 del referido cuadro. Por lo tanto, dicho extremo ha quedado firme en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444³⁶.

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.

³⁶ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 212°.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es dilucidar si correspondía declarar responsable a Petroperú por el incumplimiento del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, por el exceso de los LMP verificado en los puntos de control de las pozas de drenaje de lavado de generadores y de lavado de bombas de la Estación Morona.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. El artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM 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** (resaltado agregado).

25. Por su parte, el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM 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"³⁷.

26. Por otro lado, la norma en cuestión define a los efluentes de las actividades de hidrocarburos como aquellos flujos o descargas a cuerpos receptores que provienen de la explotación, exploración, transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento, comercialización de hidrocarburos³⁸.

27. 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 este caso, en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, antes de realizar su vertimiento al cuerpo receptor.

28. Por otro lado, durante la supervisión se observó que los resultados del monitoreo de efluentes líquidos de las pozas de drenaje de lavado de bombas y la de lavado de generadores (pozas de separación) correspondientes a los cuatro trimestres del año 2011, presentaron valores que excedieron los LMP para efluentes líquidos para las actividades de hidrocarburos respecto de los siguientes parámetros: Plomo, Fósforo, Aceites y Grasas, Demanda Química de Oxígeno (en adelante, **DQO**), Hidrocarburos Totales de Petróleo (en adelante, **HTP**), Coliformes Totales y Coliformes Fecales, tal como se detalla a continuación:

³⁷ Definición recogida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, concordante con la definición contenida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

³⁸ Definición recogida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

Cuadro N° 3: Resultado de monitoreo de efluentes correspondientes a los cuatro trimestres del año 2011

Parámetro	Punto de control		LMP
	Poza drenaje de lavado de bombas	Poza drenaje de lavado de generadores	
Plomo	0.109 (Resultado 4° Trimestre 2011) ³⁹	-	0.1
Fósforo	2.350 (Resultado 3° Trimestre 2011) ⁴⁰	3.673 (Resultado 2° Trimestre 2011) ⁴¹	2.0
		5.880 (Resultado 3° Trimestre 2011) ⁴²	
		4.24 (Resultado 4° Trimestre 2011) ⁴³	
Aceites y Grasas	-	35 (Resultado 2° Trimestre 2011) ⁴⁴	20
DQO	-	271 (Resultado 4° Trimestre 2011) ⁴⁵	250
HTP	-	22.9 (Resultado 2° Trimestre 2011) ⁴⁶	20
Coliformes totales	3300 (Resultado 1° Trimestre 2011) ⁴⁷	17000 (Resultado 1° Trimestre 2011) ⁴⁸	< 1 000
Coliformes fecales	700 (Resultado 1° Trimestre 2011) ⁴⁹	-	< 400

Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

29. De lo expuesto, la DFSAI indicó que, de la revisión de los medios probatorios actuados en el expediente, habría quedado acreditado que Petroperú incumplió lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, al haber excedido los LMP en los puntos de control poza de drenaje de lavado de generadores y poza de drenaje de lavado de bombas en la Estación Morona.
30. Al respecto, Petroperú alegó que la DFSAI le habría atribuido responsabilidad administrativa al haberse verificado el exceso de los LMP en efluentes de la Estación Morona, pese a que los procesos de Petroperú no generan contaminantes, siendo más bien el medio el que los genera.
31. De manera adicional, la administrada señaló que la primera instancia administrativa no habría tenido en cuenta que la presencia de los parámetros Coliformes Totales y Coliformes Fecales en las pozas de drenaje es un indicador de la eficacia del

³⁹ Página 50 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴⁰ Página 45 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴¹ Página 41 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴² Página 45 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴³ Página 50 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴⁴ Página 40 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴⁵ Página 49 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴⁶ Página 40 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴⁷ Página 35 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴⁸ Página 35 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

⁴⁹ Página 35 del Informe de Supervisión contenido en el CD (foja 10).

tratamiento de aguas residuales domésticas y no de aguas residuales industriales. En este sentido, refirió que de acuerdo con el sexto párrafo de la parte considerativa del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, los impactos ambientales del subsector hidrocarburos estarían asociados con las descargas de efluentes industriales al cuerpo receptor, de lo cual se colige que los LMP resultan aplicables a las descargas de aguas residuales industriales al cuerpo receptor y no a las descargas de aguas residuales domésticas (como aquellas que son materia del presente caso), razón por la cual no se habría configurado el supuesto de hecho del referido decreto supremo. En virtud de ello, se habría vulnerado el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

32. Sobre el particular, cabe señalar que el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 (el cual recoge el principio de tipicidad) dispone que 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.
33. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el **hecho concreto imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma**. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado "principio de tipicidad en sentido estricto"⁵⁰ (resaltado agregado).
34. En ese sentido, esta Sala considera que, en observancia del principio de tipicidad en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa, la autoridad instructora debe subsumir adecuadamente el hecho imputado en el tipo infractor respectivo, debiendo este haber sido verificado por la citada autoridad, en el ejercicio de su función fiscalizadora.
35. Del mismo modo, debe indicarse en este contexto que el artículo 93° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁵¹ dispone que los titulares de las actividades de

Para Nieto García:

En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación - en la fase de la aplicación de la norma - viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

51

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 93°.- Las personas a que hace referencia el Art. 2 y que tienen a su cargo la ejecución de proyectos o la operación de instalaciones de Hidrocarburos, presentarán anualmente, antes del 31 de marzo, un informe correspondiente al ejercicio anterior, dando cuenta detallada y sustentada sobre el cumplimiento de las normas y disposiciones de este Reglamento, sus normas complementarias y las regulaciones ambientales que le son

hidrocarburos, presentarán anualmente, antes del 31 de marzo –actualmente al OEFA, y previamente al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería⁵²– un informe correspondiente al ejercicio anterior, dando cuenta de manera detallada y sustentada sobre el cumplimiento de las normas y disposiciones contenidas en la citada norma. Cabe indicar que dicho informe debe contener, entre otros, el programa de monitoreo efectuado durante el ejercicio anterior respecto de los efluentes y emisiones generados⁵³.

36. En virtud de lo antes expuesto, se advierte del Informe de Gestión Ambiental – Ejercicio 2011, elaborado por Petroperú, el cual contiene el “Resumen Monitoreo Estaciones Oleoducto Enero – Diciembre 2011”, que el administrado realizó, entre otros, el monitoreo de los efluentes correspondientes a la poza de drenaje de lavado de generadores y la poza de drenaje de lavado de bombas ubicadas en la Estación Morona, respecto a los parámetros Plomo, Fósforo, Aceites y Grasas, DQO, HTP, Coliformes Totales y Coliformes Fecales, como parte de su programa de monitoreo.
37. Por otro lado, se debe señalar que las descargas provenientes de ambas pozas de drenaje corresponden a efluentes de las actividades de hidrocarburos en los términos señalados en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, toda vez que son flujos provenientes de dichas actividades que descargan al río Morona. En tal sentido, los efluentes en cuestión deben cumplir con los LMP establecidos en dicha norma.
38. Teniendo en cuenta ello, debe indicarse que el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM regula los LMP correspondientes a los parámetros Coliformes Totales y Coliformes Fecales⁵⁴, razón por la cual su cumplimiento resulta plenamente exigible a Petroperú sobre la base de lo dispuesto en la norma en mención, contrariamente a lo señalado por el administrado.

aplicables. Este informe será elaborado utilizando los términos de referencia incluidos en el Anexo N° 1 y será presentado al OSINERG.

⁵² Hasta antes del 4 de marzo de 2011, fecha en la cual se efectuó la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del Osinergmin al OEFA.

⁵³ Tal como se observa del Anexo N° 1 del Decreto Supremo N° 015-2006-EM que estableció los términos de referencia para la elaboración del Informe Ambiental Anual:

(...)

5.0 PROGRAMA DE MONITOREO

Señalar el cumplimiento del Programa de Monitoreo, y consolidar los resultados del monitoreo efectuado durante el ejercicio incluyendo información estadística; así como la lista de los Laboratorios responsables de los análisis correspondiente al monitoreo ejecutado.

La ubicación de los puntos de Monitoreo debe estar en coordenadas UTM.

(...)

⁵⁴ En la Tabla 1 del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM están regulados los parámetros Coliformes Totales y fecales.

Tabla N° 01	
Parámetro Regulado	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES (mg/l) (Concentraciones en cualquier momento)
(...)	
Coliformes totales (NMP/100 mL)	< 1000
Coliformes Fecales (NMP/100 mL)	< 400

39. Sin perjuicio de ello, corresponde señalar que la poza de drenaje de lavado de generadores y la poza de drenaje de lavado de bombas (pozas separadoras) tienen por función separar las grasas y aceites contaminantes de las aguas residuales⁵⁵, siendo por tanto que dicho proceso corresponde a un tratamiento de efluentes industriales. En virtud de ello, lo alegado por el administrado en el extremo de que la presencia de los parámetros Coliformes Totales y Coliformes Fecales es un indicador de la eficacia del tratamiento de aguas residuales domésticas y no de aguas residuales industriales, no resulta estimable.
40. En ese contexto, tal como se advierte del Cuadro N° 3 de la presente resolución, Petroperú excedió los LMP para efluentes líquidos respecto de los parámetros Plomo, Fósforo, Aceites y Grasas, DQO, HTP, Coliformes Totales y Coliformes Fecales durante el año 2011, razón por la cual correspondía imputar el incumplimiento del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
41. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera que la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI, no habría vulnerado el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, ello debido a que la primera instancia realizó la correcta subsunción del hecho imputado con la norma aplicable para el caso en concreto.
42. Por otro lado, el administrado sostuvo que la atribución de responsabilidad administrativa por exceso de los LMP requiere que la Administración acredite la existencia de un nexo de causal entre las actividades de hidrocarburos del administrado y el exceso de los LMP, conforme lo exige el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM. Partiendo de ello, señaló, en cuanto al parámetro Coliformes Totales, que el daño no habría sido originado por Petroperú, puesto que las actividades que realiza en la Estación Morona no originan la presencia de Coliformes Totales en las pozas de drenaje (pozas separadoras), siendo que ello se habría producido más bien por la descomposición de desechos orgánicos producto de las diversas formas de vida existente en la selva, y por la descomposición de excrementos de diversos tipos de animales menores existentes en dicha zona, razón por la cual no se configura la relación causa efecto.
43. Sobre la base ello, Petroperú alegó la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.3 del artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.
44. Al respecto, debe indicarse que, en virtud del principio de causalidad, previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁶, la sanción debe recaer sobre el

⁵⁵ Sobre el particular, el proceso de separación consiste en la eliminación del agua residual de las grasas y aceites contaminantes. La separación de grasas y aceites en estos procesos se basa en la diferencia de peso específico entre el agua y el aceite. Para llevar a cabo este proceso se utilizan los siguientes equipos, trampas de aceites, separadores API, separadores de placas y tanques gravimétricos.

SASTRE, J. S. (2004). Separación de aceites de efluentes industriales. *INGENIERIA QUIMICA-MADRID-* (409), 93-101. Disponible en: <http://www.inese.es/html/files/pdf/amb/fiq/409/04ARTICULOEN.pdf>

⁵⁶ LEY N° 27444.
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.

45. En ese sentido, tal como lo demuestra el Cuadro N° 3 de la presente resolución, la administrada excedió los LMP aplicables a los parámetros Plomo, Fósforo, Aceites y Grasas, DQO, HTP, Coliformes Totales y Coliformes Fecales durante el año 2011. Cabe precisar además que las pozas de drenaje de lavado de bombas y de generadores forman parte de las instalaciones ubicadas en la Estación Morona que es de titularidad de Petroperú.
46. Por lo tanto, al haberse verificado que el exceso de los LMP proviene de los efluentes producidos dentro de las instalaciones de la Estación Morona, devino en válida la declaración de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú, al haberse verificado la causalidad de la conducta infractora.
47. En lo concerniente a la ruptura del nexo causal alegada por el administrado, debe indicarse que la determinación de responsabilidad como consecuencia de la existencia de infracciones administrativas es de naturaleza objetiva, bastando la verificación de la conducta infractora para que el administrado asuma responsabilidad por la misma, salvo que se acredite indubitablemente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero⁵⁷.
48. En tal sentido, correspondía al administrado acreditar la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero –tal como lo alegase en su apelación– toda vez que la descomposición de desechos orgánicos producto de las diversas formas de vida existente en la selva no configura una causal eximente de responsabilidad, ello en la medida que Petroperú ya conocía las condiciones ambientales del área en donde está ubicada la Estación Morona, razón por la cual debió procurar realizar un mejor tratamiento a las pozas de drenaje a fin que estas cumplan los LMP.
49. En efecto, en los Informes de Gestión Ambiental de los años 2011 y 2012, elaborados por Petroperú, se indica que los parámetros Coliformes Fecales y Coliformes Totales

(...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

LEY N° 29325.

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en el artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

exceden los LMP, por lo que se recomienda realizar acciones para controlar ello, tal como se detalla a continuación:

"Efluentes líquidos

(...) asimismo los parámetros microbiológicos (Coliformes totales y fecales) no están siendo controlados pues esos equipos no están diseñados para ese objetivo.

Las alternativas de solución deben ser considerar que:

(...)

Las concentraciones de coliformes fecales y totales por encima de los LMP se originan por la presencia natural de coliformes en el agua de río y en el suelo sumado al hecho de la presencia de concentraciones de fósforo y nitrógeno amoniacal en el efluente (resaltado agregado).

Se recomienda:

Evaluar un proceso de desinfección a fin de controlar la concentración de coliformes a niveles por debajo de los LMP. Como los caudales son mínimos una dosis pequeña de un agente como el hipoclorito de sodio o peróxido de hidrógeno (agua oxigenada) debería ser suficiente.

(...)"

50. De la información proporcionada por Petroperú, se advierte que las concentraciones de Coliformes Fecales y Coliformes Totales estarían por encima de los LMP debido a la presencia natural de dichos parámetros en el agua de río. En tal sentido, dicha circunstancia era de conocimiento del administrado, razón por la cual no podría configurar un supuesto de ruptura del nexo causal que lo exima de responsabilidad, siendo que no configura un caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
51. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe agregar que no es necesaria la acreditación del daño, toda vez que la infracción se configura al excederse los LMP de acuerdo con el tipo infractor previsto en el numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
52. En ese sentido, era responsabilidad de Petroperú adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir con los LMP, siendo que en virtud de ello sí correspondía declararlo responsable por el incumplimiento del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-ÉM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM. Por lo tanto, corresponde desestimar lo alegado por la administrada en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 485-2015-OEFA/DFSAI del 27 de mayo de 2015, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

del Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental