



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° 025-2016-OEFA/TFA-SEE**

EXPEDIENTE N° : 540-2013-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° 828-2015-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *“Se confirma la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. respecto de la superación de los Límites Máximos Permisibles para los parámetros Aceites y Grasas, Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>).*

*Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. respecto de la superación de los Límites Máximos Permisibles para el parámetro Cloruro.*

*Por otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, en el extremo que determinó la multa correspondiente por superar los Límites Máximos Permisibles para los parámetros Aceites y Grasas, Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>).*

*Finalmente, se dispone fijar la multa en catorce y 18/100 (14,18) Unidades Impositivas Tributarias, en virtud de lo dispuesto en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444.”*

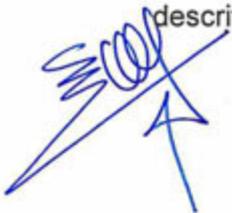
Lima, 12 de abril de 2016

**I. ANTECEDENTES**

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A. <sup>1</sup> (en adelante, **Petroperú**) es operador de la Refinería Conchán, ubicada en el distrito de Lurín, provincia y departamento de Lima.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó, a favor de Petroperú, el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Refinería Conchán (en adelante, **PAMA de la Refinería Conchán**)<sup>2</sup>.
3. El 18 de marzo de 2010, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**), realizó una visita de supervisión ambiental regular a la Refinería Conchán, a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Petroperú. Como resultado de dicha diligencia, fueron detectados diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende del Informe de Supervisión Ambiental<sup>3</sup>, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe Técnico Acusatorio N° 245-2013-OEFA/DS del 19 de agosto de 2013<sup>4</sup>.
4. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 841-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 19 de septiembre de 2013<sup>5</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por Petroperú<sup>6</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI del 15 de noviembre de 2013<sup>7</sup>, a través de la cual sancionó a dicha empresa, por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 a continuación<sup>8</sup>:



---

<sup>2</sup> Foja 391 reverso.

<sup>3</sup> Fojas 27 a 161.

<sup>4</sup> Fojas 163 a 167.

<sup>5</sup> Fojas 168 a 175. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Petroperú el 19 de setiembre de 2013 (foja 176).

<sup>6</sup> El administrado presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 841-2013-OEFA-DFSAI/SDI el 11 de octubre de 2013 (fojas 177 a 204).

<sup>7</sup> Fojas 254 a 274. Dicho acto administrativo fue notificado al administrado el 15 de noviembre de 2013 (foja 275).

<sup>8</sup> Debe precisarse que, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI, la DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petroperú en lo referido a: Incumplimientos a los parámetros Demanda Química de Oxígeno (DQO), Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) y Cloruros, correspondientes a los meses de setiembre, octubre y noviembre del año 2009.



**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se sancionó a Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Multa
1	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Aceites y Grasas respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM <sup>9</sup> , en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM <sup>10</sup> .	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD <sup>11</sup> .	18,68 UIT

<sup>9</sup> **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 2016.

**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.

<sup>10</sup> **DECRETO SUPREMO N° 037-2008-PCM, Establecen Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

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

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

**Tabla N° 1**

Parámetro Regulado	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES(mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento)
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	20
Cloruro	500 (a 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	2,0

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Multa
2	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Demanda Química de Oxígeno (DQO) respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD.	28,17 UIT
3	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD.	28,11 UIT
4	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Cloruros respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD.	30,20 UIT
<b>Multa Total</b>				<b>105,16 UIT</b>

Fuente: Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

(i) En virtud de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades

Bario	5,0
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

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, 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			
Rubro	Incumplimiento de Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles(L.M.P.)			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3	3.7.2. Incumplimiento de los L.M.P. en efluentes	Arts. 46.1 y 46.2 del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Resolución Directoral N° 30-96 EM/DGAA. Arts. 3°, 49°, del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	CI, STA

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

de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) y en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, a través del cual se establecen Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 037-2008-PCM**), los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables de las descargas de efluentes líquidos que excedan los Límites Máximos Permisibles (en adelante, **LMP**) vigentes.

(ii) De la revisión del Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al año 2009 presentado por Petroperú<sup>12</sup>, la DS advirtió que dicha empresa excedió los LMP recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, respecto de los parámetros Aceites y Grasas, DQO, DBO<sub>5</sub> y Cloruros en la descarga de efluentes líquidos en el punto de monitoreo "Descarga de la Poza de Percolación" respecto del mes de diciembre de 2009.

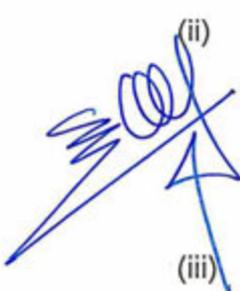
(iii) Con relación al argumento de Petroperú, referido a que durante la inspección del Osinergmin se tomaron como referencia las muestras obtenidas del sistema de percolación (ello, sin tomar en consideración que en virtud de la Resolución Directoral N° 1776-2009/DIGESA/SA se le otorgó la Autorización Sanitaria del Sistema de Tratamiento y Disposición Sanitaria de Aguas Residuales Industriales para el vertimiento de los efluentes provenientes de la Refinería Conchán a través de una tubería submarina), la DFSAI señaló que, a efectos de determinar que la empresa habría en efecto superado los LMP de efluentes líquidos en los parámetros Aceites y Grasas, Demanda Química de Oxígeno, Demanda Bioquímica de Oxígeno y Cloruros, se tomaron en consideración los resultados de los monitoreos de efluentes de la descarga de la Poza de Percolación, los cuales fueron remitidos por la propia empresa a través del Informe de Monitoreo Ambiental.

(iv) Respecto a lo señalado por Petroperú, en el sentido de que tenía la obligación de reportar semestralmente a la Dirección General de Salud (en adelante, **Digesa**) los resultados de las concentraciones totales de los parámetros establecidos en el 4° de la Resolución Directoral N° 1776-2009/DIGESA/SA, la DFSAI señaló que dicha obligación es fiscalizable por la autoridad competente –en este caso, la Autoridad Nacional del Agua (en adelante, **ANA**) –; sin embargo, ello no exime a Petroperú de cumplir con los LMP de efluentes líquidos para el subsector hidrocarburos establecidos mediante Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

(v) En virtud de las consideraciones expuestas, la DFSAI concluyó 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.

7. El 6 de diciembre de 2013, Petroperú interpuso recurso de reconsideración<sup>13</sup> contra la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI, señalando lo siguiente:

(i) La Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**), no le resultaría aplicable, debido a que los artículos 17° y 19° de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley N° 29325**), establecen que el OEFA es la entidad encargada de tipificar las infracciones y sanciones en materia ambiental, aprobando la respectiva escala de sanciones.

 (ii) En esa línea, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, por lo que existiría una contradicción entre lo dispuesto en la Ley N° 29325 y el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.

(iii) Mediante la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI se habría vulnerado el principio de tipicidad al haber sancionado el incumplimiento de los LMP para Cloruros en estuarios, debido a que sus efluentes se vierten en el mar y no en estuarios. En tal sentido, siendo que el mar contiene un alto grado de salinidad, no le serían aplicables los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

(iv) La Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI determinó el incumplimiento de los LMP de efluentes líquidos sobre la base de los resultados del monitoreo de efluentes de la "Entrada a la Poza de Percolación" (o "descarga del tanque separador"); no obstante, se debió tomar en cuenta los resultados de los monitoreos realizados en el punto "Acuífero Playa", que corresponde al efluente de la Poza de Percolación luego de un proceso físico.

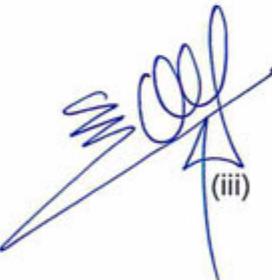
 (v) La Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI consideró valores excesivos para el cálculo del beneficio ilícito, en la determinación de la multa, ello en la medida que: (i) la operatividad y supervisión de la planta de tratamiento solo necesitan dos (2) supervisores y tres (3) operarios, dado que los supervisores realizan trabajos logísticos para la adquisición del material del tratamiento de la planta en mención; y, (ii) el costo de tratamiento secundario de lodos no tiene relación con el

costo del carbón activado. Asimismo, a través de la resolución directoral recurrida, no se habría acreditado la existencia del daño real a la vida, salud de las personas, flora o fauna por la comisión de las conductas infractoras.

8. El 31 de agosto de 2015, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI<sup>14</sup>, a través de la cual señaló lo siguiente:

(i) Con relación al argumento de Petroperú referido a que no le sería aplicable la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, puesto que conforme a la Ley N° 29325, el OEFA es la entidad competente para tipificar y aprobar la escala de sanciones correspondiente, la DFSAI señaló que el recurso de reconsideración no es la vía para el reexamen de los argumentos y pruebas presentadas por el administrado durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, siendo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 209° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), el mecanismo de revisión correspondiente es el recurso de apelación.

(ii) En ese contexto, señaló que procedería a analizar los aspectos sustanciales del recurso, referidos al eventual cumplimiento, por parte de Petroperú de los LMP para los parámetros Aceites y Grasas, Demanda Química de Oxígeno, Demanda Bioquímica de Oxígeno y Cloruros, teniendo en consideración el PAMA de la Refinería Conchán, así como los demás instrumentos de gestión ambiental con los cuales se contaba al momento de la configuración de la infracción.



(iii)

Respecto al argumento de Petroperú, referido a que el OEFA debió tomar las muestras en el punto de monitoreo "Acuífero Playa" (pues dicho flujo proviene del tratamiento llevado a cabo en las pozas de percolación que luego es vertido al mar) y no en el punto de monitoreo "Descarga de la poza de percolación" (el cual es medido antes del tratamiento generado en la poza de percolación), la DFSAI indicó que de acuerdo con el PAMA de la Refinería Conchán, Petroperú dispuso como puntos de monitoreo de la referida instalación: (i) "Salida del Separador API"; (ii) "En el mar 500 metros antes de la poza de percolación"; y, (iii) "En el mar 500 metros después de la poza de percolación". Sin embargo, el punto de control "Acuífero Playa" correspondería a un punto que fue incorporado por Petroperú para medir efluentes líquidos residuales, el cual no constituiría un punto de monitoreo de efluentes (ello, al encontrarse ubicado en un acuífero<sup>15</sup>).



(iv)

En el PAMA de la Refinería Conchán, Petroperú manifestó que las

<sup>14</sup> Fojas 393 a 403.

<sup>15</sup> Cuerpo receptor compuesto por agua dulce subterránea.

aguas provenientes de las operaciones del drenaje industrial (efluente industrial) de la Refinería Conchán serían tratadas en la poza de separación API para luego ser descargados al ambiente (efluentes domésticos).

- (v) Conforme a ello, resultaba importante que los parámetros de los efluentes industriales (entre ellos, aceites y grasas, cloruros, DBO<sub>5</sub> y DQO), pudiesen ser reducidos mediante la poza de separación API, pues solo luego de ello, los parámetros con riesgos de contaminación podrían ser vertidos al ambiente.
- (vi) Asimismo, se indicó que el sistema de separador API es el sistema de tratamiento idóneo para reducir el grado de contaminación en los parámetros ambientales provenientes de los efluentes industriales de las actividades de hidrocarburos, mientras que las pozas de percolación son un mecanismo de control en los parámetros ambientales con bajo grado de contaminación.

- (vii) De otro lado, respecto a los argumentos de Petroperú referidos al cálculo de la multa, la DFSAI acogió únicamente el referido a que los mismos supervisores son los que realizan los trabajos logísticos para la adquisición del material del tratamiento, razón por la cual correspondía considerar solamente el trabajo de dos (2) supervisores y tres (3) operarios por un mes. En ese sentido, la primera instancia administrativa realizó el recalcu de la multa respecto a las infracciones sobre incumplimiento de LMP en el parámetro Demanda Química de Oxígeno, Demanda Bioquímica de Oxígeno y Cloruros, debido a que para la infracción sobre exceso de LMP en el parámetro Aceites y Grasas, sí se consideró el costo de dos (2) supervisores y tres (3) operarios. En ese sentido, la DFSAI varió la multa total de 105,16 UIT a 49,87 UIT, correspondiendo para las infracciones N<sup>os</sup> 1, 2, 3 y 4 descritas en el Cuadro N<sup>o</sup> 1 de la presente resolución, multas de 9,34 UIT, 13,18 UIT, 13, 15 UIT y 14,20 UIT.

9. El 11 de diciembre de 2015, Petroperú interpuso recurso de apelación<sup>16</sup> contra la Resolución Directoral N<sup>o</sup> 828-2015-OEFA/DFSAI, sobre la base de los siguientes argumentos:

- a) Petroperú solicitó declarar la prescripción del presente procedimiento administrativo sancionador, sobre la base de lo siguiente:

- (i) La infracción por exceder los LMP es de carácter instantáneo.
- (ii) El 29 de enero de 2010, el Osinergmin tuvo conocimiento del Informe de Monitoreo Ambiental.
- (iii) El 19 de setiembre de 2013 se inició el presente procedimiento administrativo sancionador.

- (iv) El 11 de octubre de 2013 presentaron los descargos.
- (v) El 15 de noviembre de 2013 se notificó la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI
- (vi) El 20 de noviembre de 2015 se notificó la Resolución N° 828-2015-OEFA/DFSAI.

- b) En tal sentido, desde la fecha en que el Osinergmin tomó conocimiento del Informe de Monitoreo Ambiental hasta la fecha en la cual se notificó la resolución apelada habrían transcurrido más de cuatro (04) años.
- c) Petroperú sostuvo además que la DFSAI determinó el incumplimiento de los LMP recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, basándose en los resultados del monitoreo de efluentes correspondientes al año 2009<sup>17</sup>, cuyo punto de muestreo era la descarga de la poza de percolación, ello pese a que, a través de Resolución Directoral N° 1776-2009/DIGESA/SA del 31 de marzo de 2009, la Digesa le otorgó la autorización para disponer las aguas residuales industriales de la Refinería Conchán a través de un emisario submarino, para luego ser descargado al mar. En ese sentido, la referida empresa concluyó que, al mes de diciembre de 2009 –periodo en el cual se le imputa haber excedido los LMP– el punto de muestreo era la “descarga de los tanques de sedimentación a emisario submarino” y no la “descarga de la poza de percolación”.

- d) Por otro lado, refirió que, bajo el mismo criterio recogido en el considerando N° 57 de la Resolución Subdirectoral N° 1628-2014-OEFA/DFSAI<sup>18</sup>, no existía mérito alguno para iniciar un procedimiento administrativo sancionador en su contra, dado que en dicho pronunciamiento se indicó que el punto de descarga no correspondía al aprobado en el PAMA de la Refinería Conchán, tal como ocurriría en el presente caso. Así, señaló lo siguiente:

*“Al respecto, de acuerdo al numeral IV del Programa de Monitoreo PAMA, considera como puntos de muestreo para emisiones líquidas la “Salida del Separador API”. Sin embargo, el reporte del informe de monitoreo de efluentes líquidos, periodo diciembre 2009, decía “Entrada a la Poza de Percolación” pero realmente correspondía el punto de muestreo: “Descarga de los tanques de Sedimentación a emisario Submarino”, pues después del separador API pasa a los 08 tanques verticales para su tratamiento (separación gravimétrica y tiempo de resistencia) y posterior descarga.”<sup>19</sup>*

<sup>17</sup> Cabe señalar que dichos resultados se encuentran recogidos en el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al año 2009 (foja 109).

<sup>18</sup> Es preciso mencionar que, con dicha resolución subdirectoral (del 16 de setiembre de 2014), la SDI inició un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú bajo el Expediente N° 846-2015-OEFA/DFSAI/PAS, el cual culminó con la emisión de la Resolución N° 035-2015-OEFA/TFA-SEE del 14 de agosto de 2015.

<sup>19</sup> Fojas 417 y 418.

e) Con relación al presunto exceso de los LMP para el parámetro cloruro, Petroperú sostuvo que no le resultarían aplicables los LMP exigidos por la DFSAI, por las siguientes razones: (i) los efluentes líquidos provenientes de la Refinería Conchán descargan al mar a través de un emisario submarino, ello, según la resolución de la Digesa; (ii) el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM no ha considerado al mar como cuerpo receptor para dicho parámetro, sino más bien a los estuarios; y, (iii) el agua de mar posee aproximadamente 35,000 ppm de cloruros. Por dichas razones, Petroperú resaltó que la interpretación efectuada por la DFSAI debería haber sido realizada de manera restrictiva y no extensiva o por analogía (de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM), ello conforme al principio de tipicidad.

f) Asimismo, Petroperú reiteró lo señalado en sus descargos, en el sentido de que en el presente caso no resultaría aplicable la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, toda vez que de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 29325, el OEFA es la entidad competente para tipificar las infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente<sup>20</sup>. En ese sentido, siendo que a la fecha de la Supervisión no se encontraba vigente norma tipificadora alguna emitida por el OEFA, no era posible sancionar a dicha empresa dada la ausencia de un marco normativo sancionador.



20

Petroperú señaló lo siguiente:

*"El artículo 17° de la Ley N° 29325 "Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental" modificado por la Ley N° 30011, establece lo siguiente*

**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:*

*(...)*

*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.*

*(...)*

*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.*

*A la fecha de la supuesta infracción no se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo del OEFA que tipifique las conductas y apruebe la escala de sanciones, específicamente en lo referente a los LMP".*

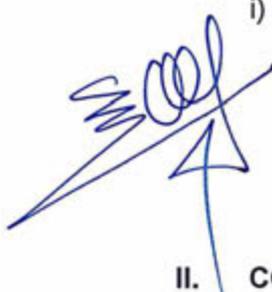
Del mismo modo, refirió que:

*"Más aún, el artículo 19 de la Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30001, establece que las infracciones y sanciones se deben clasificar como leves, graves y muy graves. Agrega además la norma que, su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud y al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos y en otros criterios, definidos por la normativa vigente. Y es el Consejo Directivo del OEFA la que prueba la escala de sanciones donde se establecen las sanciones aplicables para cada tipo de infracción, tomando como base las establecidas en el artículo 136 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente."*

(Fojas 414 a 416).



- g) Del mismo modo, la administrada agregó que, en la medida que la Ley N° 29325 no ha regulado la facultad del OEFA de aplicar la tipificación de infracción y escala de sanciones aprobada por el Osinergmin, no resultaría posible atribuir dicha facultad mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, dado que ello contravendría lo dispuesto en la referida ley, y además se trataría de un instrumento normativo de menor jerarquía.
- h) Por otro lado, Petroperú alegó que la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI no habría aplicado lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP previstos para las actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD**)<sup>21</sup> dado que dicha norma incorpora como factores agravantes para la graduación de la sanción el número de parámetros que exceden los LMP y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia, siendo que el instrumento en cuestión no prevé que ellos constituyan nuevos tipos infractores.
- i) Finalmente, agregó que, si bien la norma aludida entró en vigencia el 1 de enero de 2014 (esto es, después de la emisión de la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI del 15 de noviembre de 2013), la administrada tendría derecho a que sea aplicada la disposición más favorable según lo establecido en la Ley N° 27444. En ese sentido, en la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI no debió imponer multas por cada exceso de los LMP sino imponer una sola multa.



## II. COMPETENCIA

10. 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**)<sup>22</sup>, se crea el OEFA.
11. 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



<sup>21</sup> Sobre el particular, cabe precisar que si bien la referida disposición fue publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2013, entró en vigencia el 1 de enero de 2014, ello de conformidad con su artículo 10°.



<sup>22</sup> **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.

N° 30011<sup>23</sup> (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.

12. 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 OEFA<sup>24</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>25</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>26</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>27</sup> se estableció que el OEFA asumiría las

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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

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

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>28</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>29</sup>, 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.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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)<sup>30</sup>.
16. 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**)<sup>31</sup>, prescribe que el ambiente

---

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.

#### 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.

**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.

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

**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,

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.

17. 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.
18. 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 ambiente<sup>32</sup>.
19. 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 fundamental<sup>33</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>34</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>35</sup>.
20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la

---

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.

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>33</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

<sup>34</sup> 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".*

<sup>35</sup> 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.

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.

21. 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 inciertos<sup>36</sup>.
22. 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
  - (i) Si la potestad sancionadora del OEFA para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por las infracciones referidas al exceso de los LMP respecto a los parámetros Aceites y Grasas, DQO, DBO<sub>5</sub> y Cloruros, habría prescrito.
  - (ii) Si en el presente caso, Petroperú excedió los LMP de los parámetros DQO, DBO<sub>5</sub>, Aceites y Grasas y Cloruros, conforme a lo previsto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
  - (iii) Si en el presente procedimiento administrativo sancionador resulta aplicable la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
  - (iv) Si correspondía que la DFSAI evaluara la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD a efectos de determinar la multa que correspondía imponer a Petroperú.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1 Si la potestad sancionadora del OEFA para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por las infracciones referidas al exceso de los LMP respecto a los parámetros Aceites y Grasas, DQO, DBO<sub>5</sub> y Cloruros, habría prescrito

24. En su recurso de apelación, Petroperú solicitó que se declare la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA, toda vez que: (i) desde que tomó conocimiento del monitoreo de efluentes de 2009 hasta el inicio del procedimiento administrativo sancionador, habrían transcurrido 3 años, 8 meses, 21 días; y, (ii) desde el reinicio del plazo –después de transcurrido los veinticinco (25) días hábiles– hasta la notificación del acto administrativo que resuelve el recurso de reconsideración (Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI) habrían transcurrido 1 año, 11 meses y 5 días. En consecuencia, señaló que se habría superado en exceso el plazo de 4 años previsto para el ejercicio de la citada potestad.
25. Sobre este punto, es oportuno precisar que, contrariamente a lo alegado por Petroperú, el cómputo del plazo establecido en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, no comprende la etapa recursiva –en este caso, la etapa de resolución del recurso de reconsideración– puesto que en esta no se determina la existencia de responsabilidad por parte del administrado, sino más bien, se efectúa una nueva revisión del acto por parte de la autoridad emisora correspondiente.
26. Al respecto, el autor Diego Zegarra Valdivia señala que<sup>37</sup>:

*"La posibilidad de trasladar el plazo de prescripción a la vía impugnativa (recursos administrativos) no es posible, ya que si la administración ha perseguido oportunamente la infracción y la ha sancionado, sin incurrir en inactividad por un plazo superior al establecido para la prescripción, lo que suceda después, y concretamente, la demora en pronunciarse o resolver los recursos en sede administrativa en nada afecta a la prescripción de la infracción; sino, simplemente determina si el órgano autor de la resolución originaria actuó con arreglo al ordenamiento jurídico (...)"<sup>38</sup>.*

27. En tal sentido, el extremo referido a que el plazo de prescripción se traslada a la etapa recursiva alegado por Petroperú debe ser desestimado, puesto que el plazo incurrido por la DFSAI para resolver el recurso de reconsideración no debe

<sup>37</sup> ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444". En: *Revista del Derecho Administrativo*. Círculo de Derecho Administrativo. Diciembre 2010, N° 9 Año 5, p. 213.

<sup>38</sup> En esa línea, Gómez Tomillo y Sanz Rubiales señalan que "en la actualidad sostiene la jurisprudencia que el límite opera la prescripción de las infracciones lo constituye la resolución sancionadora, sin poderse extender a la vía de recurso" (GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición 2010. Editorial Aranzadi S.A. P.671.)

incluirse en el cómputo a ser utilizado para determinar la prescripción en favor del administrado<sup>39</sup>.

28. Siendo ello así, corresponde determinar a continuación si la potestad sancionadora de la administración habría prescrito al momento de emitirse la Resolución Directoral 527-2013-OEFA-DFSAI del 15 de noviembre de 2013.
29. Al respecto, debe indicarse que el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444 establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada<sup>40</sup>.
30. En ese contexto, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444<sup>41</sup> dispone que el inicio del cómputo del plazo de prescripción para el caso de infracciones instantáneas<sup>42</sup> comienza en la fecha en la cual se cometió la infracción, mientras que, para el caso de infracciones de acción continuada, en la fecha en que cesaron las mismas.
31. Partiendo del aludido marco normativo, a efectos de verificar si en el presente caso se habría producido la prescripción de la potestad sancionadora respecto

<sup>39</sup> Dicho criterio también ha sido recogido en la Resolución N° 062-2015-OEFA/TFA-SEM.

<sup>40</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235°, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. (Énfasis agregado).

<sup>42</sup> Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que:

*"se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".*

DE PALMA DEL TESO, ANGELES. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 112. Madrid: Editorial Civitas, 2001, p. 556-557.

de las conductas imputadas, corresponde a esta Sala identificar inicialmente la naturaleza de la obligación, a fin de determinar el tipo de infracción –instantánea o de acción continuada– y en virtud de ello, la fecha a partir de la cual debe realizarse el cómputo del plazo prescriptorio.

32. En el presente caso, tal como se observa del Cuadro N° 1 de la presente resolución, se imputó a Petroperú el incumplimiento de los LMP de los parámetros Aceites y Grasas, DQO, DBO<sub>5</sub> y Cloruros en el mes de diciembre del año 2009, cada una de los cuales generó el incumplimiento del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 038-2007-PCM.
33. Cabe indicar que el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos deben cumplir con los LMP "Concentraciones en cualquier momento" descritos en la Tabla N° 1 de su artículo 1°<sup>43</sup>. Asimismo, dicha norma define a la "Concentración en cualquier momento" como la concentración obtenida al efectuar una medición puntual en el punto de salida del efluente en cualquier momento<sup>44</sup> (subrayado agregado).
34. Partiendo de ello, se advierte que la sola verificación de que el efluente monitoreado en un punto de control haya excedido los LMP, respecto a un parámetro, y en un momento determinado, es suficiente para que se configure el incumplimiento de lo dispuesto en artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
35. Por tanto, de lo expuesto, esta Sala considera que el exceso de los LMP es una infracción instantánea, puesto que se configura en un momento determinado – esto es, en el momento en el cual se efectúa la toma de muestra y se verifica el exceso de un parámetro determinado<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> DECRETO SUPREMO N° 037-2008-PCM.

**Artículo 1°.- Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos:**  
Apruébese y adóptese como Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos, (...)

**Artículo 2°.- Obligatoriedad de cumplimiento los Límites Máximos Permisibles (LMP) para Efluentes Líquidos de las Actividades del Subsector Hidrocarburos**

Los Límites Máximos Permisibles establecidos en el artículo precedente, son de cumplimiento obligatorio para las actividades nuevas y para aquellas ampliaciones, según lo dispone el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Los Límites Máximo Permisibles (LMP) son exigibles a las actividades en curso al finalizar los dieciocho (18) meses de la publicación de la presente norma, a fin de facilitar la adecuación teniendo en consideración el Principio de Gradualidad establecido en la Ley General del Ambiente.

<sup>44</sup> Definición recogida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

<sup>45</sup> Nótese en ese sentido que Ángeles de Palma refiere lo siguiente, respecto de las infracciones de naturaleza instantánea:

*"Las infracciones instantáneas se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que este determine la creación de una situación de una situación antijurídica duradera" (subrayado agregado).*

36. En ese sentido, el inicio del cómputo del plazo de prescripción viene dado por la fecha de la comisión de las infracciones; es decir, el 1 de diciembre de 2009<sup>46</sup>.
37. Ahora bien, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444 prevé que el cómputo del plazo de prescripción solo se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de la infracción que sean imputados, reanudándose este si el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
38. En el presente caso, el cómputo del plazo de prescripción se inició el 1 de diciembre de 2009 y fue suspendido el 19 de setiembre de 2013, fecha en la cual se notificó a Petroperú la Resolución Subdirectoral N° 841-2013-OFEA-DFSAI/SDI, a través de la cual se inició el presente procedimiento administrativo sancionador; y se le otorgó a la citada empresa un plazo de quince (15) días hábiles para presentar sus descargos, el cual venció el 14 de octubre de 2013.
39. Siendo ello así, debe señalarse que desde el 15 de octubre de 2013 el procedimiento se quedó paralizado, debiendo reanudarse el plazo prescriptorio el 20 de noviembre de 2013, siendo que la potestad sancionadora de la DFSAI podía ejercerse válidamente hasta el 1 de febrero de 2014. En tal sentido, se tiene que la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI fue emitida el 15 de noviembre de 2013, y notificada el mismo día, es decir, antes de la fecha de prescripción de la potestad sancionadora.
40. Lo expuesto, se puede apreciar en el siguiente gráfico:



DE PALMA DEL TESO, ANGELES. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 112. Madrid: Editorial Civitas, 2001, p. 557.

Dado que en el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al año 2009 no se cuenta con una fecha cierta de la toma de muestra en la cual fuese detectado el exceso de los LMP, se considerará el primer día del mes, por ser esta la fecha más beneficiosa para el administrado a efectos del cálculo de la prescripción.

41. Sobre la base de lo antes mencionado, este colegiado puede concluir que la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI fue emitida con anterioridad del vencimiento del plazo de prescripción previsto en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde desestimar lo solicitado por Petroperú en el presente punto.

**V.2 Si en el presente caso, Petroperú excedió los LMP de los parámetros DQO, DBO<sub>5</sub>, Aceites y Grasas y Cloruros, conforme a lo previsto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM**

42. En el presente caso, Petroperú sostuvo que la DFSAI lo sancionó por exceder los LMP recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, sobre la base de los resultados de monitoreo efectuados en la descarga de la poza de percolación, pese a que a través de la Resolución Directoral N° 1776-2009/DIGESA/SA del 31 de marzo de 2009, la Digesa le autorizó disponer las aguas residuales industriales de la Refinería Conchán considerando la "descarga de los tanques de sedimentación a emisario submarino".

43. Asimismo, manifestó –siguiendo el mismo criterio establecido en el considerando 57 de la Resolución Subdirectoral N° 1628-2014-OEFA/DFSAI– que no existirían indicios de un presunto incumplimiento del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, toda vez que los resultados del monitoreo de efluentes líquidos corresponden al punto de muestreo "entrada a la poza de percolación", mientras que el aprobado en su PAMA considera como puntos de muestreo para emisiones líquidas la "salida del separador API".

44. Por último, señaló –en lo concerniente al presunto exceso de los LMP para el parámetro cloruro– que el efluente líquido de la Refinería Conchán se descarga al mar a través de un emisario submarino y no a un estuario. En ese sentido, dado que el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM no ha considerado al mar como un cuerpo receptor (para el caso del presente parámetro), no le resultaba exigible el cumplimiento de los LMP establecidos en dicha norma, siendo además que el agua de mar posee aproximadamente 35,000 ppm de cloruros. En ese sentido, manifestó (sobre la base del principio de tipicidad), que no correspondería aplicar "vía interpretación extensiva o analógica", disposiciones distintas a las contenidas en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

45. Sobre el particular, resulta pertinente señalar que, de conformidad con el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, 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.

46. Bajo dicha premisa, el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ha recogido en su artículo 1° los LMP de los efluentes líquidos que los titulares de las actividades de hidrocarburos deben cumplir, toda vez que su exceso "causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente".

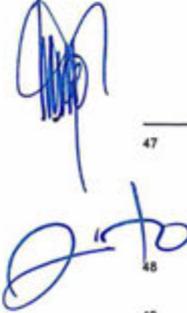
47. En ese contexto, los resultados obtenidos para cada parámetro medido en el punto de salida del efluente<sup>47</sup> no deben exceder los LMP. De ello se desprende que el cumplimiento o incumplimiento de los LMP establecidos en dicho decreto supremo se determina del resultado del análisis de la muestra recogida en un determinado **efluente líquido** (objeto de monitoreo ambiental), entendido como aquel **"flujo o descarga a cuerpos receptores (ambiente) que provienen de las actividades de hidrocarburos (explotación, exploración, transporte, refinación, procesamiento, almacenamiento, comercialización)"**<sup>48</sup>.
48. Como puede apreciarse –y siguiendo la lógica antes expuesta– a efectos de imputar a un titular del sector hidrocarburos el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, es preciso que la muestra (cuyo análisis arroja un exceso de LMP) haya sido tomada en un flujo que revista la condición de efluente líquido; esto es: (i) que provenga de las operaciones de hidrocarburos; y, (ii) que descargue a un cuerpo receptor.
49. Partiendo del marco normativo antes expuesto, esta Sala es de la opinión que lo señalado por el administrado (esto es, de que, a efectos de imputarle el presunto cumplimiento o incumplimiento de los LMP, la muestra analítica debió ser tomada únicamente en el punto de monitoreo establecido en su PAMA o en el punto de descarga autorizado por Digesa – descarga a un emisario submarino), carecería de sustento legal, ello debido a que resulta suficiente que la muestra sea recogida de un flujo que revista las condiciones previstas en el considerando N° 48 de la presente resolución; esto es, que el flujo provenga de la actividad de hidrocarburos de Petroperú y que descargue a un cuerpo receptor, para que los resultados obtenidos de la misma sean comparados con los LMP y, de esa manera, determinar si los supera<sup>49</sup>.
50. Por tanto, si bien a través de la resolución de la Digesa se advierte que esta otorgó a favor de Petroperú la Autorización Sanitaria del Sistema de Tratamiento y Disposición Sanitaria de Aguas Residuales Industriales para vertimiento provenientes de la Refinería Conchán al Mar Conchán, estableciéndose como punto de monitoreo el "Agua residual industrial, antes de ser descargado por el emisor submarino", ello no obsta a que, una vez verificada las condiciones para calificar a un flujo como efluente líquido conforme a lo expuesto en los considerandos precedentes, el OEFA exija el cumplimiento de los LMP a Petroperú.



<sup>47</sup> DECRETO SUPREMO N° 037-2008-PCM.

Artículo 3°.- Términos y Definiciones:

Concentración en Cualquier Momento: Concentración obtenida al efectuar una medición puntual en el punto de salida del efluente en cualquier momento.



<sup>48</sup> Definición recogida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

<sup>49</sup> Dicho criterio ha sido recogido en las resoluciones N°s 021-2016-OEFA/TFA-SEE del 28 de marzo de 2016 y 035-2015-OEFA/TFA-SEE del 14 de agosto de 2015.

51. En ese sentido, esta Sala procederá a verificar si el flujo objeto de monitoreo cumple con las características para su calificación como un efluente líquido, conforme a lo previsto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, pues solo así podría serle imputable a la empresa apelante el incumplimiento de los LMP establecidos en el artículo 1° del referido decreto supremo, ello conforme a lo expuesto en el considerando N° 48 de la presente resolución.
52. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI, la DFSAI sancionó a Petroperú por incumplir 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 haberse verificado –de la revisión del Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al año 2009– que Petroperú superó los LMP de efluentes líquidos para los parámetros aceites y grasas, Demanda Química de Oxígeno, Demanda Bioquímica de Oxígeno y cloruros respecto del mes de diciembre de 2009.
53. De la revisión del referido informe<sup>50</sup>, se aprecia que los resultados analíticos obtenidos para los parámetros materia de análisis corresponden –todos ellos– al punto de muestreo “**descarga de la poza de percolación**” (**coordenadas UTM N 8644919 E 290623 Descarga del tanque separador**), conforme se aprecia a continuación:



PUNTO DE MUESTREO	DESCARGA DE LA POZA DE PERCOLACION																Oxígeno Disuelto
	UBICACIÓN										Descarga del tanque separador						
PARÁMETROS	N: 8 644 919 E: 290 623																mg/L
	Caudal	Temp.	pH	Cond.	Sulfuros	Fenoles	TSD	Cloruros	Acidos y grasas	Piomo	Cromo	Cadmio	Mercurio	Bario	DO <sub>5</sub>	DBO <sub>5</sub>	
	l/seg	°C	upH	mS/cm	mg/L												
Julio	1.45	20.2	8.32	29.31	14.407	27.91	16991.4	8528.6	16.9	0.094	ND	ND	0.0008	0.14	4302	2170	1.98
Agosto	1.45	22.1	8.55	30.12	37.37	60.14	10426.0	5403.8	16.4	ND	ND	ND	0.0002	ND	1611.8	1492	2.36
Setiembre	1.45	27.5	8.53	12.74	16.67	109.85	12055.6	6200.0	10.2	ND	ND	ND	ND	0.20	938.6	922	3.64
Octubre	1.45	24.6	8.47	22.16	10.81	23.28	12091.8	8993.0	ND	ND	ND	ND	ND	0.07	842.1	768	2.02
Noviembre	1.45	25.8	8.12	25.45	11.95	1.6202	25807.0	12531.5	8.8	ND	ND	ND	ND	0.02	147.3	127	3.30
Diciembre	1.45	25.3	8.90	35.56	2121.6	0.009	11817.0	6225.2	21.9	ND	ND	ND	ND	0.21	826.5	626.8	1.62
Promedio 2009	1.45	24.43	8.40	12.75	4.71	4.48	9886.6	6964.4	22.62	0.03	0.04	0.003	0.001	0.24	522.3	168	2.25
LMP 1	--	--	6-9	--	1.0	0.5	2000	500	20	0.1	0.5	0.1	0.02	5.0	250	50	--

54. Sobre este punto, resulta relevante resaltar que, de acuerdo con lo alegado por el administrado en su recurso de reconsideración, la “descarga de la poza de

percolación", se ubica en la "descarga del **tanque separador** al ingreso a las pozas de percolación" en las coordenadas **UTM N 8644919 E 290623**<sup>51</sup>.

55. Dicho punto de descarga coincide con lo consignado por Petroperú en el PAMA de la Refinería Conchán respecto de los puntos de monitoreo para el caso de emisiones líquidas:

*IV. PROGRAMA DE MONITOREO*

*El programa de monitoreo considera lo siguiente:*

*1.- Salida del Separador API.*

*2.- En el mar 500 m. antes de poza de Percolación.*

*3.- En el mar 500 m. después de Poza de Percolación. (Énfasis agregado)*

56. Asimismo, es preciso anotar que la ubicación del punto de muestreo en la descarga del separador API tuvo por finalidad, tal como lo recogió Petroperú en su PAMA, asegurar la calidad del agua en el efluente del separador API<sup>52</sup>.
57. Por otro lado, de la lectura de dicho instrumento de gestión ambiental, se advierte que la descarga de la salida del separador API (a la que denomina "agua remanente") sería enviada a una poza de percolación cerca a la playa hasta llegar a un reservorio acuífero.
58. Al respecto, al describir la hidrología que caracteriza a la zona donde opera la Refinería Conchán, Petroperú consignó en su PAMA lo siguiente:

*"Hidrología*

*El área donde se ubica la Refinería, se localiza en la parte del Norte del Reservorio Acuífero del río Lurín, donde el depósito Aluvial se pone en contacto con las rocas de la Formación Pamplona, **provocando que el flujo del agua subterránea aflore o se halle a poca profundidad.***

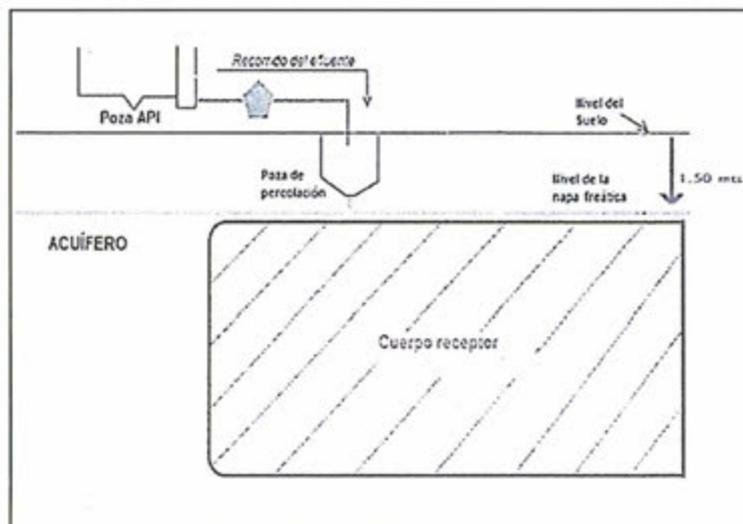
*Así, en el área de la laguna (agua para contra incendio) se ha detectado la napa freática a 1.50 mts aproximadamente de profundidad en relación al nivel superficial del suelo; con aguas cuya característica principal es ser ligeramente salinizadas.*

*(...)" (Énfasis agregado)*

59. Como se advierte, el flujo que proviene del separador API sería descargado a la poza de percolación para ser conducida, finalmente, al acuífero cuyo nivel freático se encuentra a poca profundidad, lo cual implicaría que el flujo se vierta de manera directa al cuerpo receptor, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

<sup>51</sup> Foja 359.

<sup>52</sup> Página III-9 del PAMA de la Refinería Conchán.



Fuente: PAMA de la Refinería Conchán

60. En ese sentido –y sobre la base de lo señalado en los considerandos precedentes– esta Sala observa que en el presente caso se cumplieron los dos (2) elementos consignados en el considerando 48 de la presente resolución, a fin de considerar al flujo monitoreado en la “descarga de la poza de percolación” como efluente de la actividad de hidrocarburos realizada por Petroperú en la Refinería Conchán; es decir, que el flujo proviene de la actividad de refinación de Petroperú y que descarga a un acuífero. En virtud de ello, sí cumplen con las características de un efluente líquido de la actividad de hidrocarburos, en los términos previstos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.

61. Sobre este punto, cabe traer a colación que el efluente de la actividad de hidrocarburos descargado por Petroperú –cuyo exceso de los LMP es materia de imputación– corresponde a la “descarga del tanque separador” y no a la “descarga antes de su vertimiento a través del emisor submarino”.

62. Por todo ello, partiendo de su calificación como efluente de la actividad de hidrocarburos, Petroperú se encontraba obligado a cumplir con los LMP de efluentes líquidos, conforme a lo previsto en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, toda vez que de conformidad con el artículo 3° del referido Decreto Supremo N° 015-2006-EM, 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.

Respecto de los parámetros Demanda Química de Oxígeno, Demanda Bioquímica de Oxígeno y Aceites y grasas

63. Respecto a los LMP que recoge el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, es necesario destacar los siguientes:

**Cuadro N° 2: LMP de efluentes líquidos recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM**

Parámetro Regulado	Límite Máximo Permisible (mg/L) (Concentraciones en Cualquier momento)
Demanda Química de Oxígeno (DQO)	250
Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO)	50
Aceites y grasas	20

Fuente: Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

Elaboración: TFA

64. En ese contexto, al evaluar los resultados contenidos en el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al año 2009 y su comparación con los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, se aprecia lo siguiente<sup>53</sup>:

**Cuadro N° 3: Comparación de los resultados recogidos en el Informe de Supervisión Ambiental correspondiente al mes de diciembre de 2009 y su comparación con los LMP recogidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM**

Parámetro	Periodo	LMP Permisibles (mg/L)	Resultado de Monitoreo	Estado
DBO <sub>5</sub>	Mes de Diciembre de 2009	50	626.0	Incumplió
DQO		250	876.5	Incumplió
Aceites y grasas		20	21.9	Incumplió

Fuente: Informe de Supervisión Ambiental correspondiente al año 2009 Y Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

Elaboración: TFA

65. Conforme se advierte del cuadro anterior, las concentraciones de DBO<sub>5</sub>, DQO y Aceites y grasas, se encuentran por encima de los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM. En ese sentido, Petroperú es responsable por su exceso, tal como fuese determinado por la DFSAI en el presente procedimiento sancionador, por lo que corresponde confirmar el presente extremo de la resolución impugnada para dichos parámetros.

Respecto del parámetro Cloruro

66. Petroperú manifestó –en lo concerniente al presunto exceso de los LMP para el parámetro cloruro– que el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM no ha considerado al mar como un cuerpo receptor (para el caso del presente parámetro), toda vez que la resolución de la Digesa le autorizó a efectuar la descarga de los efluentes industriales de la Refinería Conchán a través de un emisario submarino. En ese sentido, señaló que no correspondería aplicar "vía interpretación extensiva o analógica" disposiciones distintas a las recogidas en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, ello sobre la base del principio de tipicidad.
67. Sobre el particular, resulta pertinente acotar que, para el caso del parámetro cloruro, el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ha establecido una concentración máxima de 500 mg/L, en caso la descarga se realice en ríos, lagos y embalses; mientras que, para el caso de su descarga a estuarios, una concentración de 2000 mg/L:

Parámetro Regulado	LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES(mg/l) (Concentraciones en Cualquier momento)
Cloruro	500 (a ríos, lagos y embalses)
	2000 (estuarios)

68. En el presente caso, la DFSAI comparó los resultados obtenidos del monitoreo de efluentes correspondientes al año 2009 con la concentración de 2000 mg/L (para estuario) recogido en el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM, conforme se aprecia a continuación<sup>54</sup>:

Parámetro	Periodo	LMP Permisibles (mg/L)	Resultado de Monitoreo	Estado
Cloruros	Mes de Diciembre de 2009	2000	6225.2	Incumplió

69. Al considerar dicha concentración –y no la de 500 mg/L, en caso la descarga hubiese sido realizada en algún río, lago o embalse– la DFSAI sostuvo lo siguiente<sup>55</sup>, en la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI:

*"...se aprecia la existencia de un estuario subterráneo, pues resulta evidente la influencia de las aguas de mar sobre las aguas del acuífero (punto de control "Acuífero Playa"), conformándose así un cuerpo receptor de agua salobre. Asimismo, del gráfico N° 4 se aprecia que existe 103 metros aproximadamente desde el acuífero hasta el mar, por lo que se evidencia que el efluente industrial no descarga directamente en el mar peruano sino en el acuífero o en un estuario."* (Énfasis agregado)

70. En ese contexto, partiendo de la conclusión arribada en los considerandos precedentes (esto es, que el flujo monitoreado a la descarga del separador API constituye un efluente de la actividad de hidrocarburos, pues proviene de la actividad de Petroperú y **descarga a un acuífero**)<sup>56</sup> y, considerando que el Decreto Supremo N° 037-2008-PCM no ha previsto una concentración máxima para dicho cuerpo receptor<sup>57</sup>, esta Sala concluye que no es posible exigir a Petroperú el cumplimiento de los LMP de 2000 mg/L para "estuarios", toda vez

<sup>54</sup> Foja 264 reverso.

<sup>55</sup> Foja 397.

<sup>56</sup> Véase el considerando 60 de la presente resolución.

<sup>57</sup> Ello porque solo se ha previsto para dicho parámetro su descarga a ríos, lagos, embalse y estuarios.

que en el presente caso el efluente descarga directamente a un acuífero y no a un estuario<sup>58</sup>.

71. Por tal motivo, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI y archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido al exceso de los LMP para el parámetro Cloruro.

**V.3 Si en el presente procedimiento administrativo sancionador resulta aplicable la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**

72. Sobre el particular, la administrada reiteró lo señalado en sus descargos, en el sentido de que en el presente caso no resultaría aplicable la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, toda vez que de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 29325, el OEFA es la entidad competente para tipificar las infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente<sup>59</sup>. En ese sentido precisó que, dado que a la fecha de la Supervisión no se encontraba vigente norma tipificadora alguna emitida por el

<sup>58</sup> Al respecto, los estuarios "son cuerpos de agua costeros, semicerrados con una conexión libre con el mar abierto y dentro de los cuales el agua de mar se diluye progresivamente con el agua dulce proveniente de drenaje terrestre". (Olsen, S., T. Padma y B. Richter. *Guía para el manejo del flujo de agua dulce a los estuarios*. Preparado por USAID, The Nature Conservancy y el Coastal Resources Center (CRC), p. 5. Disponible en: [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadi095.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadi095.pdf)).

<sup>59</sup> Conforme a la presente argumentación de Petroperú, dicha empresa señaló lo siguiente:

*"El artículo 17° de la Ley N° 29325 "Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental" modificado por la Ley N° 30011, establece lo siguiente*

**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:*

*(...)*

*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.*

*(...)*

*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.*

*A la fecha de la supuesta infracción no se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo del OEFA que tipifique las conductas y apruebe la escala de sanciones, específicamente en lo referente a los LMP".*

Del mismo modo, refirió que:

*"Más aún, el artículo 19 de la Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30001, establece que las infracciones y sanciones se deben clasificar como leves, graves y muy graves. Agrega además la norma que, su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud y al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos y en otros criterios, definidos por la normativa vigente. Y es el Consejo Directivo del OEFA la que prueba la escala de sanciones donde se establecen las sanciones aplicables para cada tipo de infracción, tomando como base las establecidas en el artículo 136 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente."*

(Fojas 414 a 416).

OEFA, no era posible sancionarla dada la ausencia de un marco normativo sancionador.

73. Del mismo modo agregó que, dado que la Ley N° 29325 no habría regulado la facultad del OEFA para aplicar la tipificación de infracción y escala de sanciones aprobada por el Osinergmin, no resultaba posible atribuir dicha facultad mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, dado que ello contravendría lo dispuesto en la referida ley, y debido además que dicho instrumento tendría menor jerarquía.
74. Partiendo de lo señalado por el administrado, esta Sala procederá a analizar a continuación –de manera preliminar– la relación entre las disposiciones contenidas en la Ley N° 29325 y el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que regulan el proceso de transferencia de competencias del Osinergmin al OEFA. Cabe precisar que el análisis planteado permitirá a esta Sala determinar si en el presente caso resultaba aplicable la tipificación aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
75. Tomando en cuenta lo antes señalado, debe indicarse en primer término que la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013<sup>60</sup> dispuso la creación del OEFA en calidad de organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de las funciones de fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental que correspondan.
76. Posteriormente, a través de la Ley N° 29325<sup>61</sup>, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Sinefa**), siendo el OEFA el ente rector del mismo. Es necesario destacar que, conforme a lo establecido en el artículo 3° de la citada ley, el Sinefa tiene por finalidad garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, que estaban a cargo de las diversas entidades del Estado, sean efectuadas de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.
77. En el marco de las disposiciones establecidas en la Ley N° 29325, debe destacarse lo señalado en su artículo 17° (norma que a su vez ha sido alegada por Petroperú en su recurso de apelación), el cual dispone:

<sup>60</sup> Vigente desde el 15 de mayo de 2008.

<sup>61</sup> Vigente desde el 6 de marzo de 2009.

**"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 en los párrafos anteriores. Disposiciones y criterios para la fiscalización ambiental de las actividades mencionadas

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."

(Subrayado agregado)

78. De acuerdo con la disposición contenida en el último párrafo del artículo citado, se advierte que la Ley N° 29325 faculta la aprobación de la tipificación de infracciones administrativas y de su respectiva escala de sanciones en materia ambiental, mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA. En ese sentido, es posible concluir que una de las atribuciones del OEFA, en calidad de ente rector del Sinefa, consiste en el ejercicio de la función normativa para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente, la misma que será efectuada mediante la emisión de una resolución de Consejo Directivo<sup>62</sup>.
79. Por otro lado, y con relación al Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, es importante indicar que dicha norma fue emitida conforme a lo previsto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, la misma que dispuso la implementación de un proceso de transferencia de las funciones (de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental) que venían ejerciendo determinadas entidades del Estado a favor de OEFA. Para ello, la referida disposición complementaria final estableció que mediante decreto supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerían las entidades involucradas en el referido proceso de transferencias, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.
80. En ese contexto, y en aplicación de lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin a favor del OEFA. Cabe indicar que, en el marco de dicho proceso de transferencia, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>63</sup> facultó a esta última

<sup>62</sup> Cabe precisar que el alcance de la función normativa del OEFA ha sido regulado, del mismo modo, en el literal a) del numeral 11.2. del artículo 11° de la Ley N° 29325:

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) **Función normativa:** comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

(Subrayado agregado).

<sup>63</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.**

**Artículo 4°.- Referencias Normativas**

Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas

entidad a sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador (subrayado agregado).

81. En ese sentido, se advierte que la facultad prevista en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM está vinculada a la función sancionadora del OEFA, toda vez que dispone la aplicación de las normas tipificadoras y escala de sanciones aprobadas por el Osinergmin (como es el caso de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD) por parte del OEFA. Nótese en este punto de la argumentación, que lo contemplado en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se encuentra relacionado con la función sancionadora del OEFA, mientras que lo establecido en el artículo 17° de la Ley N° 29325 está vinculado más bien con la función normativa de dicho organismo.
82. De acuerdo con el análisis seguido en el presente acápite, esta Sala considera que no resulta correcto lo alegado por Petroperú en su apelación, en el sentido de que el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM contraviene lo dispuesto en la Ley N° 29325, debido a que: (i) el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM fue emitido en aplicación de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325; y, (ii) la facultad establecida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM no contraviene lo previsto en el artículo 17° de la Ley N° 29325, ello en la medida que ambas disposiciones regulan dos funciones distintas a cargo del OEFA (siendo estas la función normativa y la función sancionadora, respectivamente).
83. Habiéndose acreditado que la facultad atribuida al OEFA a través del artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM ha sido efectuada conforme a lo dispuesto en la Ley N° 29325, esta Sala concluye que, en el presente caso, la DFSAI aplicó adecuadamente la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, a efectos de determinar la configuración de las infracciones materia del presente procedimiento administrativo sancionador, por ser esta la norma tipificadora vigente al momento de la supervisión del año 2010<sup>64</sup>.
84. Por consiguiente, corresponde desestimar los argumentos expuestos por Petroperú en este extremo de su recurso de apelación.

mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador.

(Subrayado agregado)

<sup>64</sup>

Debe indicarse que, la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA fue aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD de fecha 13 de noviembre de 2013, vigente desde el 1 de enero de 2014.

**V.4 Si correspondía que la DFSAI evaluara la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD a efectos de determinar la multa que correspondía imponer a Petroperú<sup>65</sup>**

85. Previamente al análisis propuesto en el presente acápite, esta Sala considera importante precisar que la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI del 15 de noviembre de 2013, mediante la cual se sancionó a Petroperú con una multa ascendente a setenta y cuatro con 96/100 (74,96) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), fue emitida antes de la vigencia del artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada el 12 de julio de 2014, que estableció el régimen excepcional de tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA.

86. Sin embargo, al momento de resolver el recurso de reconsideración interpuesto por Petroperú contra la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI, resultaban aplicables dicha ley y sus normas reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**) –ello en la medida que el citado pronunciamiento fue emitido en el marco de un procedimiento administrativo sancionador “en trámite”<sup>66</sup> – razón por la cual la DFSAI procedió, además del efectuar el recalcule de la multa al haber advertido un error en la determinación del beneficio ilícito, a la reducción del 50% de la multa recalculada correspondiente a dicha empresa.

87. Bajo dicho contexto, Petroperú alegó que la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI no aplica lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD, norma que incorpora como criterio que el número de parámetros que exceden los LMP y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores, sino factores agravantes para la graduación de la sanción.

<sup>65</sup> Sobre el particular, debe precisarse que para efectos del análisis del presente acápite no se considerará la infracción referida al exceso de los LMP para el parámetro cloruro, dado que dicha infracción ha sido revocada conforme a lo expuesto en los fundamentos precedentes de la presente resolución.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de diciembre de 2014.**

(...)

**Artículo 2°.-** Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

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

88. De manera adicional, precisó dicha empresa que, si bien la norma aludida entró en vigencia el 1 de enero de 2014 (esto es, después de la emisión de la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI del 15 de noviembre de 2013), ello no menoscababa su derecho a que le sea aplicada la disposición más favorable, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 27444. En ese sentido, en la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI no debió imponer multas por cada exceso de los LMP, sino más bien imponer una sola multa.
89. Sobre el particular, esta Sala debe mencionar –de manera preliminar– que el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú<sup>67</sup>, garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde la fecha de su entrada en vigencia.
90. Cabe destacar que dicho principio ha sido recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, lo cual quiere decir que la regla general de la irretroactividad de las normas en el tiempo ha sido extendida al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, debiendo ser esta aplicada por los distintos órganos de las entidades administrativas, particularmente aquellos con funciones recursivas.
91. Existe una importante excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna. La aplicación práctica de la retroactividad benigna en el ámbito del derecho administrativo sancionador implica que si luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa (destipificación o establecimiento de una sanción inferior) para el infractor, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
92. De acuerdo con lo sostenido por Nieto García, el fundamento de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables es la igualdad, puesto que si luego de la comisión de la infracción, el ordenamiento jurídico considera suficiente una intervención menos gravosa sobre la persona que cometió la infracción, resulta

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.****Artículo 103°.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho**

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y **no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.** La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.



A pesar de que la Constitución Política del Perú no hace alusión a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

injusto sancionar de distinta manera a quienes han cometido la misma infracción, bajo el fundamento de la seguridad jurídica<sup>68</sup>.

93. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI del 15 de noviembre de 2013, se sancionó a Petroperú con una multa ascendente a setenta y cuatro con 96/100 (74,96) UIT por la comisión de tres (3) conductas infractoras, de acuerdo con el detalle que se muestra en el Cuadro N° 4 a continuación:

**Cuadro N° 4: Detalle de la sanción impuesta a Petroperú mediante la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Sanción
1	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Aceites y Grasas respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	18,68 UIT
2	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Demanda Química de Oxígeno (DQO) respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	28,17 UIT
3	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	28,11 UIT
<b>TOTAL</b>				<b>74,96 UIT</b>

Fuente: Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

94. Posteriormente, en mérito al recurso de reconsideración interpuesto por Petroperú contra la Resolución Directoral N° 527-2013-OEFA-DFSAI, la primera instancia administrativa emitió la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI, a través de la cual recalculó la multa impuesta en la referida resolución directoral<sup>69</sup> y, además, dispuso la variación de la sanción de una multa total de 105,16 UIT a 49,87 UIT, en virtud de lo dispuesto en el artículo 3°

<sup>68</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª Edición. Madrid: Tecnos, 2005, p. 244.

<sup>69</sup> Cabe precisar que se procedió a realizar el recalcule de la multa en las infracciones referidas a la superación de los LMP en los parámetros DQO y DBO<sub>5</sub>, considerando dentro del concepto de beneficio ilícito el costo de dos (2) supervisores y tres (3) operarios.

de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, según el detalle que se muestra en el Cuadro N° 5 a continuación:

**Cuadro N° 5: Detalle del recalcuro y variación de la multa impuesta a Petroperú realizados en la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Sanción
1	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Aceites y Grasas respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	9,34 UIT
2	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Demanda Química de Oxígeno (DQO) respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	13,18 UIT
3	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO) respecto del mes de diciembre del año 2009.	Artículo 3° del Decreto Supremo 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.	Numeral 3.7.2 de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	13,15 UIT
<b>TOTAL</b>				<b>35,67 UIT</b>

Fuente: Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

95. En este punto, es pertinente indicar que, al momento de la emisión de la Resolución Directoral 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, cuyo artículo 8° establece:

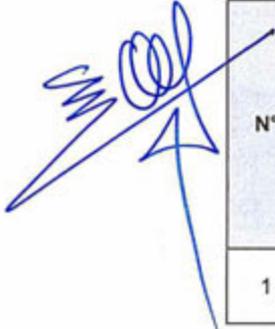
**"Artículo 8°.- Factor agravante relacionado a la excedencia de los límites máximos permisibles**

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

96. De dicha norma se colige que, para efectos de graduar la multa a imponer en los procedimientos vinculados a infracciones por exceder los LMP, la autoridad deberá tomar en cuenta **el número de parámetros que exceden los LMP** y el número de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia únicamente como factores agravantes de la sanción a imponer.

97. Ahora bien, de la revisión de la resolución apelada, se advierte que, si bien la DFSAI –a efectos de determinar la multa a imponer a Petroperú– realizó el análisis de los argumentos expuestos por Petroperú en su recurso de reconsideración, así como de las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, no realizó de manera expresa un examen de benignidad respecto de las disposiciones establecidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, en aplicación de la retroactividad benigna, razón por la cual esta Sala procederá a determinar si ello resultaba necesario en el presente caso.
98. Partiendo de lo señalado en el considerando anterior, es pertinente en este punto incluir el siguiente cuadro comparativo:

**Cuadro N° 6: Cuadro comparativo de sanciones según la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD y la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD (antes de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD)**



N°	Conducta infractora	Sanción según la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD (antes de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD)	Sanción según la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD (antes de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD)
1	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro	18,68 UIT	28,36 UIT <sup>70</sup>

<sup>70</sup> La sanción según la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD (antes de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD) ha sido calculada teniendo en cuenta que Petroperú superó los LMP para los parámetros Aceites y Grasa, DQO y DBO<sub>5</sub>, conforme se observa en la Tabla 01 a continuación:

**Tabla N° 01: Porcentaje de exceso respecto a los LMP y rango de multa correspondiente según la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD**



Parámetro	LMP	Resultados	Porcentaje de exceso respecto a los LMP (%)	Rango de multa según la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD (UIT)
DQO	250	876,5	250,6	30-5000
Aceite y grasas	20	21,9	9,5	3-300
DBO <sub>5</sub>	50	626,0	115,2	40-4000

De la Tabla N° 01, se advierte que el parámetro DQO es el de mayor porcentaje de exceso respecto a los LMP, razón por la cual dicho parámetro se consideró para el cálculo de la multa base. Los parámetros Aceites y Grasas y DBO<sub>5</sub> se consideraron como factores agravantes para la graduación de la sanción.

Al respecto, la Metodología aprobada por Resolución 035-2013-OEFA/PCD establece el componente f3 como factor agravante que abarca, entre otros, el elemento "fuentes de contaminación", siendo que para efectos del presente caso se consideró que cada uno de los parámetros Aceites y Grasas y DBO<sub>5</sub> era una fuente de contaminación, razón por la cual se le otorgó una calificación de 12%, pues el impacto involucra dos (02) fuentes de contaminación. Ello se encuentra desarrollado en el Informe N° 010-2016-OEFA/TFA/ST/ECON, obrante en el expediente a fojas 428 a 430.

N°	Conducta infractora	Sanción según la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD (antes de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD)	Sanción según la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD (antes de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD)
	Aceites y Grasas respecto del mes de diciembre del año 2009.		
2	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Demanda Química de Oxígeno (DQO) respecto del mes de diciembre del año 2009.	26,36 UIT	
3	La empresa Petróleos del Perú S.A. superó los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) respecto del mes de diciembre del año 2009.	26,30 UIT	
<b>TOTAL</b>		<b>71,34 UIT</b>	<b>28,36 UIT</b>

Elaboración: TFA

99. Ahora bien, cabe indicar que en ambos casos correspondía la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, con lo cual las multas resultantes serían las siguientes:

**Cuadro N° 7: Cuadro comparativo de sanciones después de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**

Sanción según la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD (después de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD)	Sanción según la Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD (después de la reducción del 50% en aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD)
35,67 UIT	14,18 UIT

Elaboración: TFA

100. En tal sentido, dado que la sanción resultante de la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD resulta más favorable para Petroperú que aquella derivada de la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo 028-2003-OS/CD, esta Sala es de la opinión que la DFSAI debió realizar de manera expresa el examen de benignidad antes de imponerle la sanción correspondiente, ello en aplicación de la regla de la retroactividad benigna derivada del principio de irretroactividad recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

101. En este punto es oportuno indicar que, conforme al principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo, los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e

interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, lo cual implica la obligación de la autoridad de no desconocer o contradecir dicha regulación legislativa y, por ende, garantizar a los administrados la obtención de una decisión motivada y fundada en derecho<sup>71</sup>.

102. Conforme a lo previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444<sup>72</sup>, constituye requisito de validez de los actos administrativos su debida motivación, lo cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento, siendo que para ello deberá atenderse a cada una de las cuestiones planteadas por los administrados en vía de defensa.
103. En este punto, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
104. Por lo tanto, la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015 fue emitida vulnerando las exigencias que rigen la debida motivación, previstas en los numerales 1.2. y 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, así como en el artículo 3° de la referida ley; incurriéndose por ello en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>73</sup>.
105. Cabe precisar que la determinación de la responsabilidad por las conductas infractoras por el exceso de los LMP para los parámetros Aceites y Grasas,

71

LEY N° 27444.

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

72

LEY N° 27444.

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

73

LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...).



Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) se confirma en atención al análisis efectuado por esta Sala en los considerandos previos. No obstante, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, en el extremo que omitió realizar de manera expresa el examen de benignidad de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD (ello, en atención a lo dispuesto en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444<sup>74</sup>) y, en consecuencia, fijar la multa en catorce y 18/100 (14,18) UIT.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 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° 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. respecto a la superación de los Límites Máximos Permisibles para los parámetros Aceites y Grasas, Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>); por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. respecto a la superación de los Límites Máximos Permisibles para el parámetro Cloruro, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**TERCERO.- Declarar la NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 828-2015-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2015, en el extremo que determinó la multa correspondiente por superar los Límites Máximos Permisibles para los parámetros Aceites y Grasas, Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>), detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; y, en consecuencia, fijar la multa en



LEY N° 27444.  
Artículo 217°.- Resolución  
(...)

217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

catorce y 18/100 (14,18) UIT, en virtud de lo dispuesto en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444.

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

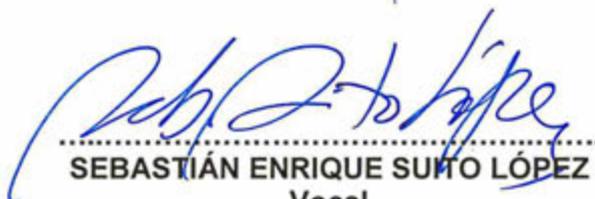
Regístrese y comuníquese.



.....  
**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 SUI TO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental