



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° 050-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 052-2013-OEFA-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SAVIA PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 765-2014-OEFA-DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI del 26 de diciembre de 2014, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) Realizar un inadecuado almacenamiento de los cilindros de lubricantes, al haberse encontrado estos desprotegidos y/o expuestos a los agentes contaminantes, así como no contar con un adecuado sistema de contención en la Batería Primavera, incumpliendo lo establecido en el artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (ii) No realizar la instalación de un sistema de contención adecuado que permita contener los combustibles y lubricantes ante un eventual derrame o fuga en el área de almacenamiento de dichas sustancias químicas de la Batería Providencia, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (iii) Realizar la disposición de residuos sólidos peligrosos en un terreno abierto y a granel, y sin depositarlos en el correspondiente contenedor, incumpliendo con lo previsto en el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (iv) No efectuar el Monitoreo de Lixiviados producidos con una frecuencia trimestral cuando menos en el Área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial del Lote Z-2B, conforme a lo establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del Área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial para las Operaciones Marinas en el Lote Z-2B, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (v) Superar los Límites Máximos Permisibles de efluentes líquidos en los parámetros DQO, DBO y pH respecto del Programa Monitoreo Ambiental del Primer Trimestre del periodo 2011, y los parámetros DQO y DBO respecto del

Segundo Trimestre del periodo 2011, incumpliendo lo establecido en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM que aprobó los Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos.

Finalmente, se confirma la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI del 26 de diciembre de 2014, respecto a la imposición de medidas correctivas a Savia Perú S.A.”

Lima, 29 de octubre de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Savia Perú S.A. (en adelante, **Savia Perú**)¹ es titular del Lote Z-2B, ubicado en el zócalo continental de la región Piura.
2. Mediante Resolución Directoral N° 048-96-EM/DGH del 16 de febrero de 1996², la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAEE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) del Lote Z-2B.
3. El 6 de agosto de 1997, mediante Resolución Directoral N° 431-97-EM/DGH³, la Dirección General de Hidrocarburos del Minem aprobó el Estudio de Impacto Ambiental para un área de disposición de Desechos y Relleno Industrial para las Operaciones Marinas en el Lote Z-2B (en adelante, **EIA de disposición de desechos y relleno industrial**).
4. Del 20 al 22 de julio de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2011**) a las instalaciones del Lote Z-2B, en la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Savia Perú, conforme se desprende del Informe N° 1117-2011-OEFA/DS⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
5. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 30 de enero de 2013⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización,

Registro Único de Contribuyente N° 20203058781.

Foja 31.

Foja 30.

Fojas 1 a 60.

Fojas 62 a 70. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Savia Perú el 31 de enero de 2013.



Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Savia Perú.

6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Savia Perú⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI del 26 de diciembre de 2014⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	En la Bateria Primavera, la empresa Savia Perú S.A. ha realizado un inadecuado almacenamiento de los cilindros lubricantes ⁹ al haberse	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁰ .	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹¹ .

⁶ Presentado mediante escrito N° SP-OM-296-2013 del 25 de febrero de 2013 (fojas 72 a 110).

⁷ Fojas 144 a 164.

⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

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

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

⁹ Por "cilindros lubricantes" esta Sala entiende que se está haciendo referencia a "cilindros de lubricantes" (es decir, cilindros que contienen lubricantes).

¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	encontrado desprotegidos y/o expuestos a los agentes contaminantes, así como no contar con un adecuado sistema de contención.		
2	En el área de almacenamiento de combustibles y lubricantes de la Bateria Providencia, la empresa Savia Perú S.A. no ha realizado la instalación de un sistema de contención adecuado que permita contener dichas sustancias químicas ante un eventual derrame o fuga.	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.
3	La empresa Savia Perú S.A. ha realizado la disposición de residuos sólidos peligrosos en un terreno abierto y a granel sin depositar dichos residuos en el	Artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² , en concordancia con el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹³ .	Numeral 3.8.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁴ .

¹¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.10 Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas	Art. 44° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT.	-
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

¹² DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

¹³ DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 48°.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias (...)

¹⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	correspondiente contenedor.		
4	La empresa Savia Perú S.A. no efectuó el Monitoreo de Lixiviados producidos con una frecuencia trimestral cuando menos en el Área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial del Lote Z-2B, conforme a lo establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del Área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial para las Operaciones Marinas en el Lote Z-2B.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁵ .	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁶ .
5	La empresa Savia Perú S.A. ha superado los Límites Máximos	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁷ , en concordancia	Numeral 3.7.2 de la RCD N° 028-2003-OS/CD ¹⁹ .

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

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

¹⁵ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.
Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

¹⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.4.4. No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental.	Arts. 108°, 150° y 270° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 9° y 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art 7° del D.S. N° 002-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	STA, SDA, CI

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

¹⁷ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**
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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Permisibles (en adelante, LMP) de efluentes líquidos en los	con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM ¹⁸ .	

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.

¹⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.7 Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (L.M.P)			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.7.2. Incumplimiento de los LMP en efluentes.	Arts. 46.1° y 46.2° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM Resolución Directoral N° 030-96 EM/DGAA. Arts. 3° y 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.

¹⁸ DECRETO SUPREMO N° 037-2008-PCM, Establecen Límites Máximos Permisibles de Efluentes Líquidos para el Subsector Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Artículo 1°.- Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos:
 Apruébese y adoptese como Límites Máximos Permisibles (LMP) de Efluentes Líquidos para las Actividades del Subsector Hidrocarburos, los valores que a continuación se detallan:

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



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	parámetros DQO, DBO y Ph respecto del Programa Monitoreo Ambiental del Primer Trimestre del periodo 2011, y los parámetros DQO y DBO respecto del Segundo Trimestre del periodo 2011.		

Fuente: Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI

Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la aplicación del Reglamento de Supervisión Directa del Osinergmin aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD

- a) Según lo dispuesto en el artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD, que aprobó el Reglamento de Supervisión de Actividades Energéticas y Mineras de Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD**), en caso la autoridad verificase, durante una supervisión, la concurrencia de un hecho que constituyese ilícito administrativo, procederá a iniciar un procedimiento administrativo sancionador, sin observar la eventual subsanación del hecho en cuestión por parte del administrado. En este sentido, siendo que en el presente caso fueron detectadas conductas que configuraban ilícitos administrativos (pues generaban el incumplimiento de la normativa ambiental), correspondía iniciar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente, sin requerir la subsanación de dicho incumplimiento.
- b) Las observaciones realizadas durante la supervisión fueron de conocimiento del administrado desde la fecha de suscripción del Acta de Supervisión (22 de julio de 2011), la cual, además, le fue debidamente notificada.

Coliformes totales (NMP/100 mL)	< 1000
Coliformes Fecales (NMP/100 mL)	< 400
Fósforo	2,0
Bario	5,0
pH	6,0 - 9,0
Aceites y grasas	20
Plomo	0,1
Incremento de Temperatura ^a	<3°C
^a . Es el incremento respecto a la temperatura ambiental del cuerpo receptor medida a 100 m de diámetro del punto de vertido.	

Respecto a la vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en materia ambiental

- c) En virtud de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería al OEFA (en adelante, **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM**), el OEFA es competente, desde el 4 de marzo de 2011, para normar, evaluar y fiscalizar la materia ambiental en las actividades de hidrocarburos.
- d) El OEFA está facultado para aplicar las normas sancionadoras aprobadas por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) –entre ellas, la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos de Osinergmin y sus modificatorias (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**)– en virtud del mencionado proceso de transferencia de funciones.
- e) La modificación realizada por el Osinergmin de la versión de la Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD del 14 de febrero de 2003, llevada a cabo a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD que aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD**), no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones, puesto que el OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental en el sector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011.
- f) De acuerdo con lo señalado por el Osinergmin en el Oficio N° 1322-2013-OS-GFHK/DOPA,²⁰ a través del cual dicha entidad respondió la consulta efectuada por Savia Perú respecto a la vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD –y que fuese citada por Savia Perú en su escrito de descargos– la referida modificación fue realizada, ya que era necesario contar con un instrumento jurídico actualizado que ordene y sistematice de manera integral la normativa vinculada al ámbito técnico y de seguridad del sector de hidrocarburos.

Respecto al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

- g) El artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) contiene una obligación general consistente en proteger y aislar los productos químicos del ambiente y dos (2) obligaciones específicas: (i) contar con un sistema de doble contención

²⁰ De fecha 26 de febrero de 2013.

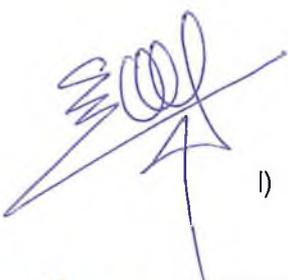


respecto a los recipientes de las sustancias químicas; y, (ii) la impermeabilización de la infraestructura de contención.

- h) De esta manera, en el presente caso, las sustancias químicas, lubricantes y combustibles que se encuentran envasados en recipientes, debían ser almacenados en un área de sistema de doble contención, compuesta por una losa (primera contención) y un muro de contención de derrames (segunda contención), siendo que la finalidad del citado sistema es evitar que las sustancias químicas, lubricantes y/o combustibles tengan contacto directo con los componentes del ambiente (suelo, agua y aire) ante un eventual incidente de fuga o derrame. Adicionalmente, tanto la losa de concreto como el muro de contención debían encontrarse debidamente impermeabilizados.
- i) Respecto al argumento de Savia Perú, referido a la inexistencia de parámetros normativos para determinar el volumen que debe ser contenido por la zona de contención secundaria, la DFSAI señaló que el parámetro normativo exigido para el almacenamiento de productos químicos es el establecido en el artículo 44° del RPAAH, el cual señala que el sistema de doble contención es implementado para el área de disposición de productos químicos, siendo que el mismo *"debe corresponderse con la finalidad de dicha norma, es decir, evitar la contaminación del suelo, aire y agua"*.²¹

Conducta infractora 1 del Cuadro N° 1

- j) Sobre este punto, la DFSAI señaló que en la Supervisión Regular 2011, la DS detectó que en la Bateria Primavera los cilindros de lubricantes se encontraban fuera de la caseta de protección, siendo que el área de almacenamiento de la misma no contaba con un sistema de contención secundario, es decir, no contaba con un muro ni losa para evitar posibles derrames. En virtud de ello, señaló que había quedado acreditado el inadecuado almacenamiento de los cilindros de lubricantes en dicha batería, por parte del administrado.
- k) Si bien Savia Perú sostuvo que los lubricantes (sustancias químicas) se encontrarían almacenados en cilindros con tapones herméticos, ello no aseguraría la previsibilidad de contingencias tales como explosiones, derrumbes, atentados de terceros sobre las infraestructura, etc. En tal sentido, era necesario que para estos eventos no previstos se implemente un sistema de contención cerca del suelo natural, debido al alto grado de peligrosidad de dichas sustancias.
- l) De la revisión de las fotografías presentadas por Savia Perú en sus descargos, pudo verificarse que, luego de la Supervisión Regular 2011, dicha



21

En este contexto, la DFSAI hizo alusión a lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) en la Resolución N° 026-2014-OEFA/TFA, en el sentido que *"este sistema [de doble contención] podría incluir una gama amplia de estructuras, las cuales dependerán de distintos factores, como por ejemplo, del material y volumen que se almacene"* (foja 156).



empresa acondicionó el área de almacenamiento de lubricantes, de tal manera que cuentan ya con un dique de contención, lo cual impide el contacto directo con el suelo, tal como lo exige el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. En virtud de ello, dicha empresa habría subsanado la infracción acreditada, no correspondiendo por tanto la imposición de medida correctiva alguna en este extremo.

Conducta infractora 2 del Cuadro N° 1

- m) En la Supervisión Regular 2011, la DS detectó que en la Bateria Providencia el almacenamiento de combustibles y lubricantes se realizaba sin contar con un sistema de contención secundario, puesto que no contaba con un muro para contener posibles derrames. En consecuencia, Savia Perú incumplió lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- n) Respecto al argumento de Savia Perú, en el sentido que de acuerdo con lo observado en las fotografías 4 y 5 del Informe de Supervisión, en la zona materia de imputación (Estación de Bombeo de la Bateria Providencia 1) no se realizaban actividades de almacenamiento de sustancias químicas sino solo la disposición de las mismas para la ejecución del mantenimiento a las bombas de trasiego, la DFSAI señaló que las disposiciones referidas al manejo y almacenamiento de sustancias químicas no recogen diferencia alguna entre almacenamiento temporal y permanente, razón por la cual las exigencias normativas son aplicables durante todo el periodo de almacenamiento. Considerando ello, el área de Estación de Bombeo de la Bateria Providencia 1 debió contar con un muro de contención ante posibles derrames, teniendo en cuenta su cercanía con el suelo natural.
- o) De las vistas fotográficas presentadas por el administrado pudo verificarse que, con posterioridad a la Supervisión Regular 2011, este cumplió con acondicionar el área de almacenamiento de combustibles y lubricantes de la Bateria Providencia, ello al haber implementado un dique de contención, el cual impide el contacto directo de dichas sustancias con el suelo. Por consiguiente, la DFSAI señaló que la empresa apelante habría subsanado la infracción, no correspondiendo por tanto ordenar una medida correctiva en este extremo.

Respecto al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM

- p) De acuerdo con lo detectado por la DS en la Supervisión Regular 2011, en la Bateria Primavera se apreciaron residuos sólidos peligrosos a granel (waypes, cilindros impregnados con hidrocarburos, entre otros) sin su correspondiente contenedor y en terreno abierto. En tal sentido, la DFSAI concluyó que Savia Perú habría incumplido con lo previsto en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.



- q) Respecto al argumento de Savia Perú, en el sentido que el OEFA habría calificado los materiales encontrados en la Batería Primavera como residuos sólidos peligrosos sin justificar dicha inferencia, la DFSAI señaló que los trapos de limpieza (waypes) y envases impregnados con hidrocarburos apreciados en la fotografía 3 del Informe de Supervisión fueron calificados como "residuos sólidos peligrosos", debido a que el hidrocarburo presente en dichos materiales es altamente autocombustible.
- r) De la fotografía presentada por Savia Perú en sus descargos, pudo verificarse que luego de la Supervisión Regular 2011, dicha empresa retiró los residuos sólidos mencionados de la zona próxima al área de almacenamiento de lubricantes de la Batería Primavera, razón por la cual ya no se evidenciaría la disposición inadecuada de dichos residuos sólidos. En tal sentido, al haberse subsanado la conducta infractora, no correspondía la imposición de medida correctiva alguna en este extremo.

Respecto al cumplimiento del artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

- s) El EIA de disposición de desechos y relleno industrial estableció como compromiso realizar el monitoreo de lixiviados producidos con una frecuencia trimestral como mínimo.
- t) Savia Perú incumplió lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al haberse verificado –de la revisión de los Informes de Monitoreo Ambiental correspondientes al primer y segundo trimestre del año 2011– que dicha empresa no habría realizado el monitoreo de lixiviados en el área de disposición de desechos y relleno industrial para las operaciones marinas en el Lote Z-2B.
- u) Savia Perú sostuvo que, conforme al numeral 5.1.5 "Medidas de Control de Monitoreo" del EIA de disposición de desechos y relleno industrial, el monitoreo de los lixiviados sería realizado solo cuando fuese técnicamente posible. De esta manera, sus actividades no habrían generado lixiviados, pues durante la inspección realizada a los pozos de monitoreo no se detectó la presencia de los mismos; por el contrario, los residuos depositados en las trincheras de almacenamiento constituían suelos tratados en condición seca, siendo que resultaba inviable técnicamente el monitoreo de dicha sustancia. Asimismo, señaló que de acuerdo con la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), "*no siempre existirán lixiviados*"²².

- v) Respecto de este punto, la DFSAI señaló que en el Capítulo V del Plan de Manejo Ambiental del EIA de disposición de desechos y relleno industrial se estableció la posible presencia de lixiviados en la etapa operativa y

postoperativa del proyecto, razón por la cual debían realizarse monitoreos que muestren los resultados de la presencia de estas sustancias provenientes de los residuos.

- w) En consecuencia, al haberse verificado que Savia Perú no realizó el monitoreo de lixiviados, y también, que no señaló la falta de presencia de estos compuestos en los residuos sólidos, resultaba posible inferir que dicha empresa no habría realizado este control exigido por el referido instrumento de gestión ambiental, pues de lo contrario hubiese presentado el sustento técnico correspondiente, el cual hubiese permitido a su vez avalar la no generación de lixiviados durante el año 2011. En virtud de ello, la primera instancia resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa.

Respecto al cumplimiento del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM

- x) De la revisión de los documentos presentados por el administrado, en la Supervisión Regular 2011 se pudo advertir el exceso de los LMP de efluentes líquidos en los parámetros DQO, DBO y pH respecto del Programa de Monitoreo Ambiental del Primer Trimestre del periodo 2011 y los parámetros DQO y DBO respecto del Segundo Trimestre del periodo 2011. En consecuencia, correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

8. De manera adicional, mediante la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI, la DFSAI ordenó a Savia Perú el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas²³:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI

N°	Conductas Infractoras	Medidas Correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el incumplimiento
1	La empresa Savia Perú S.A. no efectuó el Monitoreo de Lixiviados producidos con una frecuencia trimestral cuando menos en el Área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial del Lote Z-2B, conforme a lo	Realizar un monitoreo de los lixiviados producidos en el Área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial del Lote Z-2B	Treinta (30) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución.	Elaborar y presentar al OEFA un informe detallado donde conste la interpretación de los resultados del monitoreo (composición química, volumen producido, el método adecuado para su disposición, etc.) y los respectivos reportes de ensayo. Dicho informe deberá ser presentado en un plazo de cinco (5) días hábiles de vencido el

²³

Respecto a las conductas infractoras N° 1, 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, la DFSAI consideró que no resultaba necesaria la imposición de una medida correctiva, al haberse verificado –de la revisión de la documentación obrante en el expediente– que Savia Perú habría subsanado dichas conductas (fojas 155, 155 reverso y 156 reverso, 153 y 154 reverso, 151, 152 y 152 reverso).



N°	Conductas Infractoras	Medidas Correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el incumplimiento
	establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del Área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial para las Operaciones Marinas en el Lote Z-2B.			plazo para cumplir con la medida correctiva.
2	La empresa Savia Perú S.A. ha superado los LMP de efluentes líquidos en los parámetros DQO, DBO y Ph respecto del Programa Monitoreo Ambiental del Primer Trimestre del periodo 2011, y los parámetros DQO y DBO respecto del Segundo Trimestre del periodo 2011.	Mejorar el sistema de tratamiento de las aguas de producción generadas en el Lote Z-2B, a efectos de detectar y corregir las deficiencias que están afectando el tratamiento de las mismas y provocando el exceso de los parámetros DQO, DBO y Ph, de tal manera que en los puntos de monitoreo T01-A, T01-B y T01-C se cumpla con los LMP en los parámetros mencionados, de acuerdo a lo indicado en la norma.	Sesenta (60) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución	Elaborar y presentar un Informe Técnico que detalle (i) la metodología empleada, (ii) medios probatorios y (iii) reportes de ensayo de un monitoreo con la interpretación de los resultados. Asimismo, en el punto (i) se deberá incluir como mínimo un diagrama de flujo, la capacidad instalada del sistema de tratamiento, el caudal de agua de producción y los resultados de un monitoreo efectuado en los puntos T01-A, T01-B y T01-C, respecto de los parámetros DQO, DBO y pH. Ello con la finalidad que se demuestre las acciones de cumplimiento de su sistema de tratamiento de aguas de producción en el plazo establecido. Para ello, cuenta con un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo para cumplir con la medida correctiva.

Fuente: Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI
Elaboración: TFA

9. El 21 de enero de 2015, Savia Perú interpuso recurso de apelación²⁴ contra la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI, precisando que, en caso se declarase fundado su recurso administrativo, debían dejarse sin efecto las medidas correctivas dispuestas en el artículo 2° de la referida resolución. Los argumentos del administrado fueron los siguientes:

Respecto a la vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en materia ambiental

- a) La declaración de responsabilidad administrativa sobre la base de lo dispuesto en los numerales 3.12.10, 3.8.1, 3.4.4. y 3.7.2. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, vulneraría los principios de tipicidad e irretroactividad recogidos en los numerales 4 y 5 del artículo 230° de la Ley

Fojas 429 a 446.

N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), ello en la medida que la entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD (la cual modificó la resolución antes citada) habría dejado sin efecto el contenido de dichos numerales²⁵.

- b) La interpretación de la DSFAI²⁶ resultaría contradictoria con la propia actuación del OEFA – institución que, al aprobar las normas referidas a competencias transferidas por el Osinergmin, no habría hecho mención alguna a la derogación de los instrumentos normativos emitidos por dicha entidad en materia ambiental²⁷. En tal sentido *"... es falso que OEFA derogue o modifique las Resoluciones emitidas por OSINERGMIN antes del 04 de marzo de 2011, ello no ha ocurrido nunca"*²⁸.
- c) A través de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) se pronunció en un caso similar, siendo que en dicha oportunidad *"...no consideró que existían dos normas sancionadoras, como pretende la DSFAI, una aplicable a OSINERGMIN que estaría modificada y otra aplicable a la OEFA, que estaría vigente"*²⁹. Dicho pronunciamiento, en consecuencia, constituiría jurisprudencia vigente al respecto. Partiendo de ello, la interpretación de la DSFAI antes mencionada, generaría incertidumbre en los administrados, al no encontrarse claramente establecido cuáles son las normas vigentes y cuáles las derogadas, siendo ello contrario al principio de predictibilidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
- d) La falta de aprobación del OEFA de sus instrumentos normativos resultaría ser una negligencia cuyas consecuencias no deberían ser asumidas por los administrados.

²⁵ Al respecto, Savia Perú precisó que: *"...la modificación integral de la RCD 028-2003-OS/CD es una de tipo reductivo, pues elimina de su contenido diversos numerales de la Tipificación de Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, entre ellos, los numerales 3.12.10, 3.8.1, 3.4.4 y 3.7.2"* (foja 194).

²⁶ Savia Perú, hace referencia a lo indicado por la DSFAI en el considerando 32 de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DSFAI:

"Al respecto, la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental del subsector hidrocarburos alegada por la empresa, no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones, debido a que el OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011" (foja 158 reverso).

²⁷ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó que: *"...mediante RCD N° 007-2013-OEFA/CD se reguló el procedimiento de supervisión del OEFA, sin embargo, no se menciona derogación alguna del Reglamento que sobre la misma materia había aprobado OSINERGMIN mediante la RCD N° 205-2009-OC/CD. Ello ocurre también con la RCD 012-2012-OEFA/CD y la RCD 223-2009-OC/CD"* (foja 192).

²⁸ Foja 192.

²⁹ Foja 192.



Respecto a la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD

- e) El administrado señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD, correspondía al OEFA notificar al administrado los hallazgos detectados durante la supervisión, así como las disposiciones correspondientes para subsanarlos (en caso estos fueran de naturaleza subsanable). En ese contexto, señaló:

“Por ello, en el numeral 5 del Informe de Supervisión N° 1117-2011-OEFA/DS se recomendó que la Dirección de Supervisión haga de conocimiento a nuestra empresa dichas observaciones. Asimismo, después de la evaluación del referido Informe, conforme a lo establecido en la RCD 205-2009-OS/CD, la Dirección de Supervisión lo ratificó en todos sus extremos.

*Sin embargo, en el presente caso, no se brindaron las garantías establecidas en la RCD 205-2009-OS/CD al procedimiento de supervisión seguido por el OEFA, por lo que no se puede considerar que dicho procedimiento se encuentre concluido. En tal sentido, no se podría dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador teniendo como sustento una supervisión en la que no se ha seguido el procedimiento regular”.*³⁰

- f) La DFSAI habría omitido pronunciarse sobre la recomendación a la DS (en el sentido que los hallazgos debían ser puestos en su conocimiento), lo cual constituye un vicio en la motivación de la resolución apelada y, por tanto, una vulneración al principio del debido procedimiento recogido en el numeral 2 el artículo 230° de la Ley N° 27444.

Respecto a la aplicación de la retroactividad benigna

- g) La Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI es nula por vulnerar el principio de irretroactividad recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que la DFSAI no habría realizado el *examen de benignidad* entre las disposiciones contenidas en los Decretos Supremos N° 015-2006-EM y 039-2014-EM a efectos de aplicar la norma más favorable para el administrado³¹.

- h) Con relación al almacenamiento de productos químicos, el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM elimina la exigencia de la doble contención, estableciendo únicamente que *“el manejo y almacenamiento de productos químicos en general deberán realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas... con sistemas de contención para evitar la contaminación*

³⁰ Foja 191.

³¹ Sobre el particular, Savia Perú sostuvo que, con anterioridad a la emisión de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI, el Decreto Supremo N° 015-2006-EM fue derogado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos). En ese sentido, concluyó que pese a ello, *“(...) la DFSAI ha hecho referencia a su Resolución a disposiciones derogadas (Decreto Supremo N° 015-2006-EM), incumpliendo la obligación de aplicar la norma más favorable, que en el presente caso sería el Decreto Supremo N° 039-2014-EM”* (foja 187).

del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas...”, razón por la cual constituye una norma más beneficiosa para el administrado que la anterior. En tal sentido, destacaron que el TFA en diversos pronunciamientos³² ha establecido el criterio de declarar la nulidad o revocar las resoluciones de primera instancia que no apliquen el principio de irretroactividad cuando la nueva norma ha sido publicada antes de la emisión de su pronunciamiento.

Respecto al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

- i) Savia Perú precisó que la primera instancia administrativa habría vulnerado su derecho de defensa, toda vez que la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA-DFSAI/SDI –pronunciamiento que dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador– no precisó en qué consistiría un sistema de contención adecuado, siendo que recién con la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI se hizo referencia a ello.
- j) Si bien es cierto que el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM es general –y además, que la determinación de qué tipo de estructura podría constituir tanto la primera como la segunda contención debe estar orientada a evitar la contaminación de algún componente ambiental– también es cierto que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la determinación concreta de las obligaciones que son del administrado deben ser claras en virtud al principio de tipicidad y, sobretodo, ser informadas al momento de la imputación de cargos.
- k) Teniendo en cuenta lo señalado por la DFSAI, en el sentido que el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM contiene una obligación general y dos obligaciones específicas³³ *“(...) la imputación que se nos hace en este extremo está referida solamente a no tener un sistema de doble contención. Entendemos pues que nos se (sic) cuestiona la obligación general ni la impermeabilización de la estructura. Ello también está plasmado en el hallazgo que da origen al procedimiento, el cual hace referencia solo a la doble contención.”*³⁴

³² Savia Perú citó las Resoluciones N° 020-2014-OEFA/TFA-SE1, 207-2013-OEFA/TFA y 226-2013-OEFA/TFA (foja 187), haciendo énfasis en los fundamentos expuestos en la primera de ellas, en particular, en sus considerandos N° 28 al 31.

³³ Al respecto, en el considerando N° 40 de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI, DFSAI señaló lo siguiente:

“Como se aprecia, el artículo [44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM] tiene una (1) obligación general consistente en proteger y aislar los productos químicos del ambiente; y tiene dos (2) obligaciones específicas, las cuales son: (i) contar con sistema de doble contención respecto a los recipientes de las sustancias químicas. v (ii) la impermeabilización de la infraestructura de contención (...)” (subrayado original) (foja 157).

³⁴ Foja 188.



- l) El significado de doble contención propuesto por la Administración no está sustentado en estudios o documentos técnicos, constituyendo solo un criterio de quien suscribe la resolución. En ese sentido, en caso la autoridad busque precisar algún “concepto jurídico”, ello debe ser realizado con una motivación precisa y debidamente sustentada, ya que de lo contrario la discrecionalidad de la administración sería arbitraria.
- m) Finalmente, señaló que habría cumplido con la obligación de contar con un sistema de doble contención, en tanto el primer nivel de contención estaba constituido por tambores (cilindros), mientras que el segundo por la losa de concreto, el cual provee un nivel de protección ante derrames y fugas en caso existan fallas en los tambores.

Respecto al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

- n) Savia Perú señaló que, de conformidad con el numeral 5.1.5 del EIA disposiciones de desechos y relleno industrial para las operaciones marinas (Medidas de Control y Monitoreo), el monitoreo de lixiviados solo es exigible cuando ello sea técnicamente posible. En ese contexto, dado que en el presente caso no fueron generados lixiviados, resultaba técnica y físicamente imposible realizar dichos monitoreos.
- o) Sobre este punto, precisó además que el OEFA no ha verificado en campo que existiesen lixiviados, siendo la supervisión una de gabinete. Por tanto, tratándose de un procedimiento sancionador, corresponde a la Administración probar que era técnicamente posible realizar el monitoreo de lixiviados, ya que lo contrario –es decir, que Savia Perú pruebe que no habían lixiviados en el año 2011– atenta contra el principio de presunción de licitud, ello en la medida que es la administración quien debe probar la comisión de una infracción, y no el administrado el que debe demostrar la licitud de su conducta. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI sería nula por falta de motivación, toda vez que la DFSAI no habría motivado el por qué sí era técnicamente posible el monitoreo de lixiviados en el primer y segundo semestre del año 2011.



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**)³⁵, se crea el OEFA.



³⁵ 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,

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 N° 30011³⁶ (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 OEFA³⁷.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁹ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo

adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

³⁶ 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.

³⁷ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

³⁸ **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.

³⁹ LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.



N° 001-2011-OEFA/CD⁴⁰, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴¹, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA⁴², 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)⁴³.
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**)⁴⁴, prescribe que el ambiente comprende

⁴⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁴ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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 ambiente⁴⁵.
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 fundamental⁴⁶, 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 preserve⁴⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁸.
20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de

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

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁶ **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.

⁴⁷ 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".

⁴⁸ 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.



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 inciertos⁴⁹.
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 resulta válida la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador.
- (ii) Si se aplicó debidamente la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD en la supervisión regular vinculada al presente procedimiento administrativo sancionador.
- (iii) Si en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo.
- (iv) Si corresponde aplicar la retroactividad benigna a favor del administrado respecto a las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (v) Si se ha comprobado que Savia Perú ha incumplido con la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (vi) Si Savia Perú cumplió con lo previsto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

⁴⁹ 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 resulta válida la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador

24. Savia Perú señaló en su escrito de apelación que la declaración de responsabilidad administrativa en virtud de lo dispuesto en los numerales 3.4.4. y 3.7.2. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD vulneraría el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, ello en la medida que la entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD (la cual modificó la resolución antes citada) habría dejado sin efecto el contenido de dichos numerales.
25. Asimismo, la administrada agregó que, a través de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, el TFA se pronunció en un caso similar, siendo que en dicha oportunidad *“...no consideró que existían dos normas sancionadoras, como pretende la DFSAI, una aplicable a OSINERGMIN que estaría modificada y otra aplicable a la OEFA, que estaría vigente”*⁵⁰. Dicho pronunciamiento –señaló– constituiría jurisprudencia vigente al respecto.
26. Finalmente, precisó que la interpretación realizada por la DFSAI vulneraría el principio de predictibilidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, ya que no se encontraría claramente establecido cuáles son las normas vigentes y cuáles las derogadas.
27. Sobre el particular, corresponde precisar que la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD que tipificó las infracciones administrativas y aprobó la escala de multas y sanciones de hidrocarburos, así como la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, que modificó diversos rubros de la mencionada escala, fueron emitidas por el Osinergmin en ejercicio de sus facultades de tipificación⁵¹ y dentro del ámbito de sus competencias⁵², resultando estas aplicables en las materias de conservación y protección del ambiente.

28. Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N° 1013, fue creado el OEFA como organismo público técnico especializado, encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental, y a través de la Ley

Foja 192.

⁵⁰

⁵¹ Cabe precisar que la facultad para tipificar infracciones y para graduar sanciones fue otorgada al Osinergmin en virtud del artículo 13° de la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinergmin; y al artículo 1° de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía, en concordancia con el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores.

⁵² Al respecto, corresponde destacar que el artículo 1° del Reglamento General de Osinergmin, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, establecía que el ámbito de competencia de dicho organismo incluía la materia ambiental. En este sentido, de lo establecido en el artículo 21° del mencionado reglamento, el cual señala que dicho organismo ejerce de manera exclusiva la función normativa dentro de su ámbito de competencia, se concluye que las resoluciones de consejo directivo mencionadas fueron válidamente emitidas.



N° 29325, se designó a dicho organismo como el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

29. Del mismo modo, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
30. En este contexto, y con la finalidad de garantizar la continuidad del ejercicio de las facultades adquiridas por el OEFA en materia ambiental, a través del artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁵³, se facultó a dicha institución para 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.
31. El 23 de enero de 2013, cuando el Osinergmin ya no ejercía las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental –ello como consecuencia del proceso de transferencia– se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD, a través de la cual el mencionado regulador modificó la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y aprobó una nueva Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.
32. Partiendo de ello –y de una interpretación sistemática de las normas precitadas– se concluye que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21° del Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, así como en el numeral 3 del artículo 32° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁵⁴, las normas emitidas por el organismo regulador solo pueden ser entendidas dentro del ámbito de su competencia, ya que lo contrario implicaría intervenir en el desarrollo de las facultades de otras entidades.
33. Siendo esto así, las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD deben entenderse de acuerdo con las competencias de la

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

LEY N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Artículo 32°.- Organismos Reguladores

Los Organismos Reguladores:

3. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.

entidad que la emitió⁵⁵; es decir, las modificaciones realizadas por el Osinergmin, son aplicables únicamente para temas vinculados a las obligaciones técnicas y de seguridad en las actividades de hidrocarburos.

34. Así, interpretar que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD dejó sin efecto la tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS-CD aplicable a la materia ambiental, implicaría no reconocer la transferencia de las competencias de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental atribuida al OEFA, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 001-2001-EM, lo cual vulnera el principio de legalidad⁵⁶.
35. Tomando en consideración lo antes expuesto, y en atención a la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental, esta Sala es de la opinión que, mediante la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el OEFA ejerce su potestad estatal de continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental que en su momento aplicó el Osinergmin, la cual entró a formar parte del ordenamiento jurídico ambiental⁵⁷.

⁵⁵ De hecho, la misma Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, delimita claramente las materias de competencia propias del Osinergmin, excluyendo aquellas relacionadas con la materia ambiental, en los siguientes términos:

CONSIDERANDO:

Que, además, mediante la segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, se estableció la creación del Organismo en Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de las funciones de fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Así como también, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y Decreto Supremo N° 002-2011-MINAM se reguló el proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, el mismo que culminó con fecha 04 de marzo de 2011;

Que, en tal sentido, desde el 04 de marzo de 2011, el OEFA asumió las funciones, debidamente transferidas por OSINERGMIN, de supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental en materia de hidrocarburos; y en virtud de dichas funciones verifica el cumplimiento de las disposiciones en materia ambiental contenidas en la normativa emitida por el Ministerio de Energía y Minas;

(...)

Que, conforme a lo mencionado en los párrafos precedentes, resulta importante contar con un instrumento jurídico actualizado que ordene y sistematice de manera integral el universo de hechos u omisiones sancionables por parte de la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos atendiendo a los últimos cambios normativos, que respalde las funciones de supervisión y fiscalización de OSINERGMIN y sobretodo asegure el cumplimiento de las obligaciones técnicas y de seguridad de las actividades de hidrocarburos, contenidas en la normativa vigente (énfasis agregado).

⁵⁶ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 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.

⁵⁷ El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI del 26 de abril de 2006 (fundamento jurídico 66), ha desarrollado, con relación al ordenamiento jurídico y a la obligación estatal de resolver un conflicto de intereses, el concepto de plenitud jurídica, señalando:

"2.2.2. La plenitud jurídica

66. Esta noción significa que todo hecho de implicancia intersubjetiva se encuentra sometido al ordenamiento jurídico, aun cuando no haya alcanzado regulación preceptiva... Se trata de aquella capacidad definitiva para encontrar respuesta a todas las controversias, aunque no todas tengan la



36. Por otro lado, la postura de la Sala definida en los considerandos precedentes, es perfectamente coincidente con lo señalado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ⁵⁸, del 2 de diciembre de 2014, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵⁹, en el cual se precisó lo siguiente:

“(xii) En consecuencia, para la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico... las tipificaciones en materia ambiental aprobadas por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, durante el periodo en que contaba con competencia normativa en materia ambiental, no han sido derogadas posteriormente con la emisión de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 267-2012-OS/CD, N° 271-2012-OS/CD y N° 035-2014-OS/CD, en la medida que es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el organismo competente en el ejercicio de la fiscalización ambiental, siendo esta entidad la que cuenta con función normativa para tipificar infracciones y sanciones correspondientes en materia ambiental.

(xiii) Finalmente... las tipificaciones aprobadas por Resoluciones de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, 388-2007-OS/CD y 185-2008-OS/CD, se mantendrían vigentes en lo referido a las infracciones y sanciones en materia ambiental en los sectores de energía y minería, en tanto fueron aprobadas bajo la competencia ejercida del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN y, han concretado la continuidad de las funciones de protección del medio ambiente que le corresponde al Estado, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA⁶⁰.

37. Finalmente, debe precisarse que el criterio antes referido ha sido ya recogido por esta Sala; específicamente, en las Resoluciones N° 028-2015-OEFA/TFA-SEE y N° 044-2015-OEFA-TFA-SEE, de fechas 13 de julio y 30 de setiembre de 2015, respectivamente, en las cuales se arribaron a las mismas conclusiones a las alcanzadas en el presente acápite.
38. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI aplicó correctamente la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias en el presente procedimiento, razón por la cual no habría existido

respuesta expresamente regulada por una norma jurídica. El ordenamiento es completo en el sentido de que el Estado garantiza que todo conflicto de intereses que se presente tendrá una solución... En puridad, significa que todo ordenamiento debe considerarse hermético y completo, esto es, sin vacíos, por lo que estos solo existen como lagunas normativas, las cuales deberán ser cubiertas.

Un ordenamiento es pleno en la medida que contiene una norma, principio, valor o modo de integración que, en buena cuenta, permite regular cualquier caso o situación de naturaleza jurídica que se presente en la sociedad...”

⁵⁸ Informe de acceso público en la “Matriz de Opiniones Jurídicas” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁵⁹ Es oportuno indicar que, si bien el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no es vinculante, su mención resulta pertinente debido a que el mencionado órgano de línea, tiene como función atender las solicitudes de asesoría jurídica formuladas por las entidades del Sector Público, emitiendo para tal efecto, informes en los que se precisan los alcances y/o la interpretación de las normas jurídicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS.

⁶⁰ Página 15 del Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ.

vulneración alguna al principio de tipicidad o al de irretroactividad, tal como fue señalado por el administrado en su recurso de apelación.

39. En lo concerniente a la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 emitida por la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental a la cual hace referencia Savia Perú, debe señalarse que, a través de dicha resolución, se resolvió declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI61, al considerarse que dicho acto administrativo en concreto adolecía de un vicio que acarrearía su nulidad, pues la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD⁶² no resultaba válida; sin embargo, el referido pronunciamiento no hizo alusión a la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
40. Otro aspecto a resaltar es que la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 no tiene la calidad de precedente de observancia obligatoria, ello en la medida que a través del mencionado acto la Sala no dispuso interpretar "*de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación*", tal como lo prescribe el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁶³. En tal sentido, si bien la resolución mencionada fue emitida válidamente, esta no tiene, nuevamente, el carácter de precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.

⁶¹ Resolución emitida por la DFSAI en el Expediente N° 008-2011-DFSAI/PAS.

⁶² En efecto, la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, indicó lo siguiente

"33. ... la Autoridad Decisora invocó para sancionar al administrado la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS-CD, pese a que el 8 de marzo de 2014, entró en vigencia la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS-CD que la derogó expresamente, con lo cual la norma tipificadora no solo perdió vigencia sino que dejó de ser válida para ejercer la potestad sancionadora

35. Siendo esto así, se concluye que la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI contiene un vicio que acarrea su nulidad ya que aplica la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS-CD a pesar de encontrarse derogada y además sin alguna justificación de tal proceder..." (foja 515).

⁶³ LEY N° 27444.

Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

Sobre el particular, Tirado Barrera señala:

"Nuestra legislación opta por no definir el concepto de precedente y se limita a establecer el cumplimiento de dos requisitos esenciales para considerar que estamos frente a un precedente administrativo. En primer lugar, debemos señalar que el requisito de carácter material esencial es, evidentemente, que exista un acto administrativo a través del cual se exprese una interpretación determinada de una norma específica con la finalidad de ser aplicada a una generalidad de situaciones futuras similares. En segundo lugar, el acto administrativo que contiene dicha interpretación debe ser objeto de publicidad para alcanzar su configuración como precedente administrativo."

TIRADO BARRERA, José Antonio. "Modernizando el Estado para un país mejor. Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo". Primera Edición. Lima: Palestra Editores, 2010, pp. 136-137.



41. Ahora bien, respecto al principio de predictibilidad –el cual se encuentra recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444– esta Sala debe mencionar que la finalidad del mismo es permitir al administrado poder determinar previamente el posible resultado de un procedimiento, pudiendo, de esta manera elaborar los mecanismos de defensa más adecuados a sus intereses⁶⁴. Asimismo, la aplicación del principio en cuestión requiere que la Administración Pública genere resultados predecibles, es decir, consistentes entre sí, para que los administrados, al iniciar un trámite, tengan una expectativa bastante certera de cuál será el resultado final que este tendrá⁶⁵.
42. En este contexto, debe precisarse, adicionalmente, que el principio antes referido constituye el reflejo en el ámbito de las relaciones administrativas del principio de seguridad jurídica⁶⁶, respecto del cual el Tribunal Constitucional ha señalado⁶⁷:

"3. El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho" (STCE 36/1991, FJ 5).

...

4. Así pues, como se ha dicho, la seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. ..."

43. Partiendo de ello, esta Sala es de la opinión que, en el presente caso, no se habría vulnerado el principio en cuestión, puesto que a la fecha el OEFA viene aplicando lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, siendo que en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador no habría concurrido situación distinta, toda vez que la DFSAI utilizó dicha norma para tipificar las infracciones en las cuales habría incurrido Savia Perú.

⁶⁴ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Los principios generales del Derecho Administrativo*. En: *Ius La Revista*, N° 38. Lima: Asociación Civil Ius et Veritas, 2009, p.248.

Asimismo, Morón Urbina señala que la aplicación de este principio involucra que el suministro de cualquier información a los ciudadanos sobre secuencias del procedimiento, competencias administrativas, tasas o derechos de trámite, criterios administrativos anteriores, entre otros, permitan a los ciudadanos anticiparse y planificar sus actividades. (Subrayado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

⁶⁵ ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. *Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente*. Documento de Trabajo N° 002-2000, publicado el 10 de abril de 2000 en el diario oficial El Peruano, p. 23.

⁶⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

⁶⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0016-2002-AI/TC. Fundamentos jurídicos 3 y 4.

44. Por otro lado, la empresa apelante señaló que la DSFAI habría afirmado:

*"(...) en base al Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y a la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, OEFA es competente para normar, evaluar y fiscalizar las la (sic) materia ambiental en hidrocarburos. Asimismo, indica que la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones debido a que OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental a partir del 4 de marzo de de (sic) 2011".*⁶⁸

45. Dicha interpretación, según el administrado, resultaría contradictoria con la propia actuación del OEFA – institución que, al aprobar las normas referidas a competencias transferidas por el Osinergmin, no habría hecho mención alguna a la derogación de los instrumentos normativos emitidos por dicha entidad en materia ambiental⁶⁹. En tal sentido "... es falso que OEFA derogue o modifique las Resoluciones emitidas por OSINERGMIN antes del 04 de marzo de 2011, ello no ha ocurrido nunca"⁷⁰. Además, señaló que la falta de aprobación, por parte del OEFA, de sus propios instrumentos normativos, resultaría ser una negligencia cuyas consecuencias no deberían ser asumidas por los administrados.

46. Al respecto, esta Sala considera necesario precisar que, de acuerdo con lo señalado en los considerandos 29 y 30 de la presente resolución, el OEFA se encuentra facultado para sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin. En tal sentido, resulta incorrecto afirmar que dicha entidad estaría actuando de manera negligente al aplicar los instrumentos normativos del mencionado regulador, siendo que la utilización de dichos dispositivos es efectuada atendiendo a una facultad otorgada, la cual apunta a garantizar la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental.

47. Asimismo, cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325⁷¹, el OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema

⁶⁸ Foja 193.

⁶⁹ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó que: "...mediante RCD N° 007-2013-OEFA/CD se reguló el procedimiento de supervisión del OEFA, sin embargo, no se menciona derogación alguna del Reglamento que sobre la misma materia había aprobado OSINERGMIN mediante la RCD N° 205-2009-OC/CD. Ello ocurre también con la RCD 012-2012-OEFA/CD y la RCD 223-2009-OC/CD" (foja 192).

⁷⁰ Foja 192.

⁷¹ **LEY N° 29325.**
Artículo 11°.- Funciones generales
(...)

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.



Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, tiene la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del referido sistema, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo. Siendo esto así, las disposiciones normativas que emita la entidad en su calidad de órgano especializado dejarán sin efecto aquellas que en materia ambiental hayan sido expedidas con anterioridad, ello en virtud del principio de especialidad de la norma.

48. En consecuencia, de acuerdo con lo señalado en los considerandos anteriores, corresponde desestimar los argumentos de Savia Perú, puesto que la DFSAI ha aplicado válidamente en el presente procedimiento administrativo sancionador la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD como norma tipificadora de los incumplimientos imputados al administrado.

V.2. Si se aplicó debidamente la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD en la supervisión regular vinculada al presente procedimiento administrativo sancionador

49. Savia Perú señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD, correspondía al OEFA notificar al administrado los hallazgos detectados durante la supervisión, así como las disposiciones correspondientes para subsanarlos (en caso estos fueran de naturaleza subsanable). En ese contexto, señaló:

"Por ello, en el numeral 5 del Informe de Supervisión N° 1117-2011-OEFA/DS se recomendó que la Dirección de Supervisión haga de conocimiento a nuestra Empresa dichas observaciones. Asimismo, después de la evaluación del referido Informe, conforme a lo establecido en la RCD 205-2009-OS/CD, la Dirección de Supervisión lo ratificó en todos sus extremos.

Sin embargo, en el presente caso, no se brindaron las garantías establecidas en la RCD 205-2009-OS/CD al procedimiento de supervisión seguido por el OEFA, por lo que no se puede considerar que dicho procedimiento se encuentre concluido. En tal sentido, no se podría dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador teniendo como sustento una supervisión en la que no se ha seguido el procedimiento regular".⁷²

50. Asimismo, el administrado precisó en su escrito de apelación que la DFSAI no se habría pronunciado respecto a la recomendación de la DS (en el sentido que los hallazgos debían ser puestos en su conocimiento), lo cual constituye un vicio en la motivación de la resolución apelada y, por tanto, una vulneración al principio del debido procedimiento recogido en el numeral 2 el artículo 230° de la Ley N° 27444.

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.

51. Al respecto, corresponde señalar que la supervisión a la cual hace referencia la administrada fue realizada del 20 al 22 de julio de 2011, periodo en el cual se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD, siendo que dicho instrumento establecía lo siguiente, en su artículo 29°:

“Artículo 29°.- Revisión y Evaluación de los Informes de Supervisión

29.1.- La revisión y evaluación de los informes de Supervisión que se presenten a OSINERGMIN serán realizadas por las respectivas Gerencias de Fiscalización, Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente, según corresponda, en forma posterior y aleatoria, según las especialidades. Dicha revisión se efectuará de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General.

29.2.- En caso que la actividad supervisada cuente con un procedimiento específico, se obtendrá la información y se procesarán los informes, tal como lo señale dicho procedimiento, aplicándose supletoriamente el presente reglamento en lo que no se oponga a lo expresamente señalado.

29.3.- La Gerencia de Fiscalización, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente **se encuentran facultadas a emitir Informes en caso de detectar observaciones o situaciones que trasgredan el marco legal y técnico vigente**, debiendo consignar las disposiciones que correspondan para la subsanación de todos los incumplimientos en que incurran las empresas supervisadas. En caso de infracciones de naturaleza no subsanable, se podrá dar inicio al correspondiente procedimiento administrativo sancionador sin necesidad de formular observaciones.

29.4.- El incumplimiento de las medidas o acciones que deberá tomar el responsable de la actividad supervisada para la subsanación o levantamiento de las observaciones notificadas o de las disposiciones emitidas por la Gerencia de Fiscalización correspondiente, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente, dentro del plazo otorgado para la subsanación o levantamiento, dará lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador y la imposición de las sanciones correspondientes.

29.5.- En caso la Gerencia de Fiscalización, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente establezca que los hechos detectados son reiterativos o **constituyen ilícitos administrativos sancionables que ameritan el inicio inmediato de un procedimiento administrativo sancionador no se requerirá cumplir previamente con lo establecido en los numerales 29.3 y 29.4 del presente artículo**”. (Énfasis agregado)

52. Del artículo citado precedentemente, se observa que:

- i) Ante el incumplimiento de las medidas dictadas para la subsanación de las observaciones detectadas por el supervisor, la autoridad tenía la facultad de iniciar un procedimiento administrativo sancionador; y,
- ii) Si los hechos detectados en la supervisión constituían, por sí, ilícitos administrativos sancionables, debía iniciarse un procedimiento administrativo sancionador. En este supuesto, no resultaba necesario requerir que la autoridad emitiera un informe al administrado, el cual contenga las observaciones detectadas en la supervisión para su subsanación.



53. Respecto al supuesto ii), corresponde precisar que, de acuerdo con lo señalado en el numeral 11.1. del artículo 11° de la Ley N° 29325⁷³, el ejercicio de la fiscalización ambiental se realiza con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, en los instrumentos de gestión ambiental, o en los mandatos que emita la autoridad a cargo de la fiscalización ambiental. En este sentido, esta Sala observa que, con la finalidad de garantizar el ejercicio eficaz de la actividad de fiscalización ambiental encargada al OEFA, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones ambientales fiscalizables constituye un ilícito administrativo sancionable.
54. En el presente caso, en la Supervisión Regular 2011 se verificó que el administrado incurrió en las conductas detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, las cuales representan el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables recogidas en el EIA del administrado, así como en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM; el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-EM en concordancia con el artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y el artículo 44° de la misma norma. Siendo ello así, esta Sala aprecia que los hechos verificados por el supervisor constituían ilícitos administrativos, razón por la cual no procedía la emisión de un informe, tal como lo alega Savia Perú⁷⁴. En este sentido,

73

LEY N° 29325.**Artículo 11°.- Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

a) **Función evaluadora:** comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

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.

A mayor abundamiento, debe precisarse que, al momento de ser remitido el Informe de Supervisión a la DFSAI -31 de julio de 2012 (foja 219)- se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2011), a través de la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Nótese que dicha resolución no preveía para el inicio del procedimiento la emisión de informe alguno determinando medidas para la subsanación de los incumplimientos detectados, siendo que únicamente exigía la imputación de cargos:

"Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador**Artículo 10°.- Inicio del procedimiento**

El procedimiento administrativo sancionador se inicia de conformidad con el numeral 1 del artículo 235 de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

corresponde desestimar lo señalado por el administrado en el presente extremo de su recurso.

V.3. Si en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo

55. Savia Perú sostuvo que la primera instancia administrativa habría vulnerado su derecho de defensa, toda vez que la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA-DFSAI/SDI –pronunciamiento que dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador– no precisó en qué consistiría un sistema de contención adecuado, siendo que recién con la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI se hizo referencia a ello. Asimismo, señaló que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la determinación concreta de las obligaciones a cargo del administrado debería ser clara en virtud al principio de tipicidad y, sobre todo, ser informadas al momento de la imputación de cargos.
56. Sobre el particular, de acuerdo con el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo⁷⁵, los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben

Artículo 11°.- Reglas aplicables en el desarrollo del procedimiento

Las reglas aplicables en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(i) El instructor notificará por escrito al presunto infractor el inicio del procedimiento administrativo sancionador señalando:

- a. los actos u omisiones que pudieran constituir infracción;
- b. las normas que prevén dichos actos u omisiones como infracciones administrativas;
- c. las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer;
- d. el órgano competente para imponer la sanción, así como la norma que atribuye tal competencia;
- e. el plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito, el mismo que no podrá ser inferior a cinco (5) días contados a partir del día siguiente de realizada la notificación. El plazo podrá ser ampliado a solicitud fundamentada del administrado por única vez.

(ii) Efectuado el descargo o vencido el plazo para hacerlo, lo que ocurra primero, el instructor podrá disponer, de ser el caso, la realización de actuaciones complementarias, suspendiéndose el plazo para resolver, en tanto se actúen, se presente o transcurra el plazo otorgado para la entrega de las pruebas requeridas.

(iii) El instructor emitirá un informe recomendando al órgano de resolución sobre la existencia o no de responsabilidad del administrado, así como el correspondiente archivo del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso.

(iv) La resolución que establezca la sanción y/o medida correctiva, o la decisión de archivar el expediente, será emitida dentro del plazo de ciento ochenta (180) días hábiles de presentados los descargos por el administrado o de vencido el plazo para hacerlo, lo que ocurra primero.

(v) El órgano de resolución podrá disponer la realización de actuaciones complementarias. En estos casos, se suspenderá el plazo legal para resolver, en tanto se actúen, se presente o transcurra el plazo otorgado para la entrega de las pruebas requeridas.

(vi) Emitida la resolución establecida en el numeral precedente, ésta será notificada al administrado.

(vii) En cualquier momento del procedimiento antes de la emisión de la resolución señalada en el numeral (iv) se podrá ampliar o variar: (a) los actos u omisiones imputadas, o (b) la relación de dispositivos legales que califiquen las posibles infracciones administrativas; otorgando al administrado un plazo adicional no menor de cinco (5) días para realizar sus descargos por escrito. A este efecto, se computa nuevamente el plazo establecido en el numeral (iv)".

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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.

75

sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

57. En el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que la rigen⁷⁶, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, siendo uno de los atributos del debido proceso el derecho de defensa, que tiene como presupuesto, para su ejercicio, la debida notificación de las decisiones que pudieran afectar una situación jurídica⁷⁷.
58. En ese escenario, el artículo 235° de la Ley N° 27444⁷⁸ regula la ordenación del procedimiento administrativo sancionador, pudiéndose inferir de su texto las etapas al interior del mismo y las actuaciones de potestad de la Autoridad Instructora, la Autoridad Decisora, así como la del administrado. Partiendo de ello, es posible

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. (...).

76

LEY N° 27444.**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

2. **Debido procedimiento.-** Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

77

Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de noviembre de 2004, recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2.

78

LEY N° 27444.**Artículo 235.- Procedimiento Sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso.

individualizar (como actuaciones diferenciadas y distintas), la iniciación del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**), la notificación del cargo al administrado, la instrucción del procedimiento y la decisión administrativa⁷⁹.

59. Cabe destacar, en ese orden de ideas, que la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, dentro de la sección “desarrollo del procedimiento administrativo sancionador”, diferencia también distintas etapas al interior de un PAS (ello en armonía con el artículo 235° de la Ley N° 27444 antes citada), haciendo alusión a las siguientes: inicio del PAS (con la imputación de cargos), presentación de los descargos por parte del administrado, posible variación de la imputación de cargos, actuación de pruebas, audiencia de informe oral y resolución final⁸⁰.
60. Respecto a la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad que la instruye (en este caso, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI) se encuentra obligada a notificar al administrado la imputación de cargos cumpliendo con los requisitos específicos que exige el numeral 3 del artículo 234° de la Ley N° 27444⁸¹; es decir, los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir, las posibles sanciones que correspondan, la autoridad competente para emitir la sanción y la norma que atribuya dicha competencia, otorgándole además la posibilidad de presentar los descargos del caso.
61. Cumplida dicha etapa, con los descargos o sin ellos, la Autoridad Decisora deberá pronunciarse evaluando y fundamentando su pronunciamiento sobre la base de los hechos imputados al administrado y sustentándose entre otros, en el principio de congruencia del acto administrativo y la debida motivación como requisito de validez del mismo.
62. En el presente caso, Savia Perú señaló que en la resolución de imputación de cargos no se le informó en qué consistiría un sistema de contención adecuado; no obstante, de la revisión de la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA-DFSAI/SDI, esta Sala observa que la Subdirección de Instrucción e Investigación precisó, de manera suficiente, el hecho imputado a título de cargo en el presente extremo, al señalar:

79 MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 746 - 747.

80 Dicho desarrollo es recogido en los artículos 11° al 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

81 LEY N° 27444.

Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

(...)

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



12. Ante todo lo expuesto, se desprende que la empresa SAVIA habría incurrido en el incumplimiento del artículo 44° del RPAAH, en la medida que la referida empresa realizó lo siguiente:

(...)

ii. En el área de almacenamiento de los lubricantes, la empresa no cumplió con realizar la instalación de un sistema de contención adecuado que le permita contener las sustancias químicas ante un eventual derrame o fuga" (subrayado agregado).

63. Partiendo de ello, y siguiendo la lógica de las distintas etapas al interior de un PAS (referidas en el considerando 59 de la presente resolución), correspondía al administrado demostrar que había cumplido con instalar un sistema de contención adecuado para alcanzar la finalidad prevista en el considerando anterior ("*contener las sustancias químicas ante un eventual derrame o fuga*"). Siguiendo esta lógica, la DFSAI cumplió con pronunciarse⁸² respecto de los argumentos formulados por la apelante en ejercicio de su derecho de defensa⁸³, señalando que la empresa "*debió contar un muro de contención ante posibles derrames, más aun si muy cercano a estos cilindros se aprecia suelo natural*", y precisando además las razones por las cuales esta constituía el sistema "adecuado" para la consecución del fin antes referido⁸⁴. En tal sentido, no se verifica la concurrencia de vulneración alguna al derecho de defensa del administrado, tal como erróneamente lo señala Savia Perú.
64. Sin perjuicio de ello, esta Sala procederá a analizar a continuación si en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador se cumplieron con los preceptos contenidos en el numeral 234.3 del artículo 234° de la Ley N° 27444 y en el numeral 5.4 del artículo 5° de la referida ley.
65. Al respecto, mediante la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI del OEFA resolvió iniciar un PAS en contra de Savia Perú. Partiendo de ello, de la evaluación de los requisitos que el numeral 234.3 del artículo 234° de la Ley N° 27444 prevé que debe contener toda imputación de cargos, y del análisis de los aspectos informados mediante la referida resolución subdirectoral, se desprende lo siguiente:

⁸² Considerandos 59 a 61 de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI.

⁸³ En efecto, en la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad debe analizar al momento de resolver las alegaciones formuladas por el administrado, así como los documentos aportados por este en el transcurso del procedimiento administrativo:

LEY N° 27444

Artículo 161°.- Alegaciones

161.1 Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver.
(...)

⁸⁴ Considerando 61 de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI.

Cuadro N° 3: Evaluación de los requisitos exigidos en la Ley N° 27444 y los aspectos informados en la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA-DFSAI/SDI

N°	Requisito exigido por el numeral 234.3 de la Ley N° 27444	Aspectos comunicados mediante la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA/SDI
1	Hechos imputados	En el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA/SDI, la SDI comunicó a Savia Perú los hechos imputados a título de cargo.
2	Calificación de la infracción del hecho imputado	En el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA/SDI, la SDI también comunicó a Savia Perú que los hechos imputados constituían presunta infracción a los artículos 44°, 48°, 9°, 3° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y artículo 1° del Decreto Supremo N° 037-2008-PCM.
3	Posible sanción	En el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA/SDI, la SDI comunicó que dichas conductas podrían repercutir en eventuales sanciones, estableciendo para cada una de ellos el monto de la multa correspondiente.
4	Autoridad competente para emitir la sanción	DFSAI
5	Norma que atribuye competencia	Literal d) del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental e inciso p) del artículo 40° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA

Fuente: Ley N° 27444 y Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA-DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

66. De acuerdo con el Cuadro N° 3, la SDI notificó a Savia Perú la imputación de cargos a través de la Resolución Subdirectoral N° 071-2013-OEFA/SDI, la cual cumplió con todos los requisitos legales recogidos en el numeral 234.3 del artículo 234° de la Ley N° 27444.

67. En consecuencia, a partir de lo antes expuesto, ha quedado debidamente acreditado que no se ha vulnerado el derecho al debido procedimiento, y con ello el derecho de defensa del administrado, respecto al cumplimiento de lo recogido en el numeral 234.3 de la Ley N° 27444 y al numeral 5.4 del artículo 5° de la mencionada ley.

V.4 Si en el presente procedimiento, corresponde aplicar la retroactividad benigna a favor del administrado respecto de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

68. El administrado sostiene que la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI es nula por vulnerar el principio de irretroactividad, por cuanto la DFSAI no habría



realizado el examen de benignidad entre las disposiciones contenidas en los Decretos Supremos N° 015-2006-EM y N° 039-2014-EM, a efectos de aplicar la norma más favorable para el administrado.

69. Sobre el particular, debe mencionarse en primer lugar que el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú⁸⁵, 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.
70. 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.
71. 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.
72. 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 injusto sancionar de distinta manera a quienes han cometido la misma infracción, bajo el fundamento de la seguridad jurídica⁸⁶.

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.

⁸⁵

Nieto García, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4° Edición. Madrid: Tecnos, 2005, p. 244.

73. Por tanto, para el análisis de la aplicación de la retroactividad benigna, corresponde determinar, primero, si actualmente, a través del Decreto Supremo N° 039-2014-EM se recogen las obligaciones contenidas en los artículos 3°, 9°, 44° y 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM para luego determinar si, de ser el caso, hay una norma tipificadora que establezca una consecuencia más beneficiosa que la prevista en la Resolución N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora para las presentes imputaciones).
74. De la revisión de las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM se aprecia que los artículos 3°, 8°, 55° y 52° contemplan **obligaciones similares** a las previstas en los artículos 3°, 9°, 48° y 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Sobre el particular, nótese el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro N° 4: Comparación de disposiciones imputadas a Savia Perú (contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM) y las recogidas en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM

N°	Tema	Disposiciones del Decreto Supremo N° 015-2006-EM cuyo incumplimiento es imputado por la DFSAI	Disposiciones del Decreto Supremo N° 039-2014-EM
1	Exceso de LMP	<i>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. (...)</i>	<i>Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares (...) Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares. (...)</i>
2	Cumplimiento del EIA	<i>Artículo 9.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.</i>	<i>Artículo 8.- Requerimiento de Estudio Ambiental Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser</i>



N°	Tema	Disposiciones del Decreto Supremo N° 015-2006-EM cuyo incumplimiento es imputado por la DFSAI	Disposiciones del Decreto Supremo N° 039-2014-EM
			<i>ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente. (...)</i>
3	Manejo de Residuos sólidos	<i>Artículo 48.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. (...)</i>	<i>Artículo 55.- Del manejo de residuos sólidos Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, sus modificatorias, sustitutorias, complementarias, y demás normas sectoriales correspondientes. (...)</i>
4	Manejo y Almacenamiento de productos químicos	<i>Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.</i>	<i>Artículo 52.- Manejo y almacenamiento de productos químicos El manejo y almacenamiento de productos químicos en general, deberán realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas, protegiéndolos de los factores ambientales, con sistemas de contención para evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas. Se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Hoja de Seguridad de Materiales) de los fabricantes, así como en la normativa general y específica vigente.</i>

Fuente: Decreto Supremo N° 015-2006-EM y Decreto Supremo N° 039-2014-EM

Elaboración: TFA

75. Tal como puede observarse en el Cuadro N° 4 de la presente resolución, las obligaciones reguladas en los artículos 3°, 9° y 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM se encuentran, actualmente, contenidas en los artículos 3°, 8° y 55° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, respectivamente, siendo que el incumplimiento de los referidos artículos constituye infracción administrativa según lo dispuesto en el artículo 111° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM⁸⁷.

87

DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM.
Artículo 111.- Infracciones y sanciones

76. Ahora bien, respecto a la obligación contenida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Savia Perú señaló que el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM eliminó la exigencia de la *doble contención* establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, razón por la cual esta última constituiría la norma más beneficiosa para el administrado.
77. En razón de lo señalado por la recurrente, esta Sala considera importante analizar los alcances del artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM a fin de determinar posteriormente si la obligación recogida en dicho artículo ha sido mantenida en el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

Sobre los alcances del artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

78. El artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM dispone como obligación lo siguiente:

“Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención”.

79. De lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, esta Sala considera que el titular de una actividad de hidrocarburos tiene las siguientes obligaciones, respecto del almacenamiento y manipulación de sustancias químicas:

- Evitar la contaminación del aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.
- Seguir las indicaciones contempladas en las hojas de seguridad MSDS.
- El almacenamiento debe proteger y/o aislar las sustancias químicas de los agentes ambientales: i) realizándose en áreas impermeabilizadas; y, ii) con sistemas de doble contención.

80. En esa línea, en un pronunciamiento anterior⁸⁸, el TFA señaló que la obligación contenida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no regula los alcances específicos de lo que debería conformar un sistema de doble contención, dado que el sistema en cuestión puede incluir una amplia gama de estructuras, las cuales dependerán de distintos factores, como la sustancia química o lubricante o combustible y volumen que se almacene. Cabe destacar que esta Sala concuerda con el referido criterio, esgrimido en su oportunidad.

81. En ese sentido, debe precisarse que la necesidad de contar con un sistema de doble contención encuentra sustento en el principio de prevención, el mismo que

El incumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento será materia de sanción por parte de Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental.

⁸⁸ Resolución N° 026-2014-OEFA/SE1 del 25 de julio de 2014.



constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y que tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁸⁹. Dicho principio se encuentra recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, en los términos siguientes:

“Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan”.

82. Por tanto, tomando en consideración el principio de prevención, la obligación referida al sistema de doble contención, precisamente, tiene como finalidad la contención de los posibles derrames de las sustancias químicas, lubricantes o combustibles que puedan producirse con ocasión del manejo de los mismos o su almacenamiento, para evitar que se afecte al medio ambiente, en este caso, al aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.

Sobre la obligación contenida en el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM

83. El artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM dispone lo siguiente:

“Artículo 52°.- Manejo y almacenamiento de productos químicos,

El manejo y almacenamiento de productos químicos en general, deberán realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas, protegiéndolos de los factores ambientales, con sistemas de contención para evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas. Se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Hoja de Seguridad de Materiales) de los fabricantes, así como en la normativa general y específica vigente”.

84. Del análisis del citado artículo se desprende que el manejo y almacenamiento de productos químicos en general, deberá realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas con sistemas de contención, ello a fin de evitar la contaminación del aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas. Teniendo en cuenta esa premisa, el sistema de contención puede estar conformado por una amplia gama de infraestructuras, siendo que, en virtud del principio de prevención antes reseñado, este debe contener cualquier posible derrame que pueda afectar al aire, suelo y las aguas superficiales y subterráneas. En consecuencia, si bien dicha norma no establece o especifica qué conforma un sistema de contención, de acuerdo con lo señalado en los considerandos 80 y 81 de la presente resolución, queda claro que dependerá de cada caso en concreto el hecho de poder concluir que un titular de la actividad de hidrocarburos cumple o no con lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM o con lo dispuesto actualmente por el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, ya que para ello deberán tomarse en

⁸⁹

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

consideración criterios tales como el tipo de sustancia química o volumen de la misma.

85. Teniendo en cuenta lo antes señalado, a criterio de esta Sala la obligación recogida en el artículo 52° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM es acorde con lo recogido en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, manteniéndose de esa manera la misma obligación respecto al sistema de contención que debe implementarse en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas, siendo que el mencionado artículo 111° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM contempla su incumplimiento como una infracción administrativa.
86. Considerando lo señalado en el numeral precedente, no corresponde aplicar, en el presente caso, la excepción de retroactividad benigna. Asimismo, si bien la DFSAI no realizó de manera expresa un examen de benignidad para las imputaciones descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en opinión de esta Sala, dicho análisis no se encontraba justificado por cuanto las obligaciones cuyo incumplimiento se le imputa al administrado aún se mantenían en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM, careciendo de sustento lo alegado por el administrado respecto de este extremo de su recurso de apelación.

V.5 Si se ha comprobado que Savia Perú ha incumplido con la obligación establecida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

87. En el presente caso, la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI halló responsable a Savia Perú, al comprobar que en la Supervisión Regular 2011, el manejo y almacenamiento de sustancias químicas en las baterías Primavera y Providencia no contaban con un “sistema de contención secundario”, por cuanto en el área de almacenamiento de la primera batería no había un muro ni losa para evitar posibles derrames, mientras que el almacenamiento de combustibles y lubricantes de la segunda batería no contaba con un muro para contener posibles derrames, concluyendo así que la mencionada empresa habría incumplido lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
88. Por su parte, Savia Perú argumentó que el significado de doble contención en el presente caso no estaba sustentado en estudios o documentos técnicos, sino únicamente en el criterio de quien suscribe la resolución. Asimismo, indicó que, en caso la autoridad busque precisar algún “concepto jurídico”, ello debe ser realizado con una motivación precisa y debidamente sustentada, ya que de lo contrario la discrecionalidad de la administración sería arbitraria. Finalmente, precisó que sí cumplió con la implementación de un sistema de doble contención, toda vez que el primer nivel de contención estaba constituido por tambores (cilindros), mientras que el segundo por la losa de concreto, el cual provee un nivel de protección ante derrames y fugas, en caso existan fallas en los tambores.

89. Conforme al análisis efectuado en el acápite anterior, y partiendo de la premisa que la obligación referida al sistema de contención tiene como finalidad la contención de los posibles derrames de las sustancias químicas, lubricantes o combustibles a fin de evitar la afectación al medio ambiente, corresponde a esta Sala determinar si en

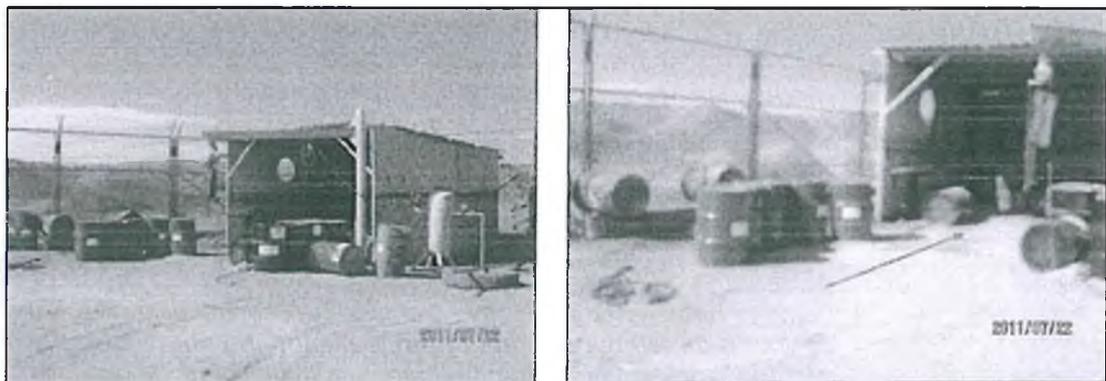
el presente caso, Savia Perú cumplió con lo dispuesto en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

90. En ese sentido, en la Supervisión Regular 2011, el supervisor detectó lo siguiente respecto al manejo y almacenamiento de sustancias químicas⁹⁰:

TABLA N° 1			
N°	DESCRIPCIÓN	BASE LEGAL	MEDIOS PROBATORIOS
1	En la Batería Primavera se observó un inadecuado almacenamiento de los cilindros lubricantes (estuvieron ubicados fuera de la caseta de protección), por lo tanto estuvieron desprotegidos y/o expuestos a los agentes ambientales, asimismo no cuentan con un adecuado sistema de contención secundario que permita contener posibles derrames (solo tenía losa de concreto sin dique de contención o canaletas de drenaje) (Énfasis agregado)	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante D.S. Artículo 44° (...)	Fotografías N° 1 al 2
2	En la Batería Providencia se observó que el almacenamiento de los combustibles (diesel) y lubricantes no cuenta con un adecuado sistema de contención secundario que permita contener posibles derrames. (Énfasis agregado)	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante D.S. Artículo 44° (...)	Fotografías N° 4 al 5

91. Asimismo, de la revisión del Anexo II del Informe de Supervisión, correspondiente al "Registro Fotográfico", se aprecia que las fotografías N° 1, 2, 4 y 5 muestran lo observado por el supervisor⁹¹ en las Baterías Primavera y Providencia:

Batería Primavera:



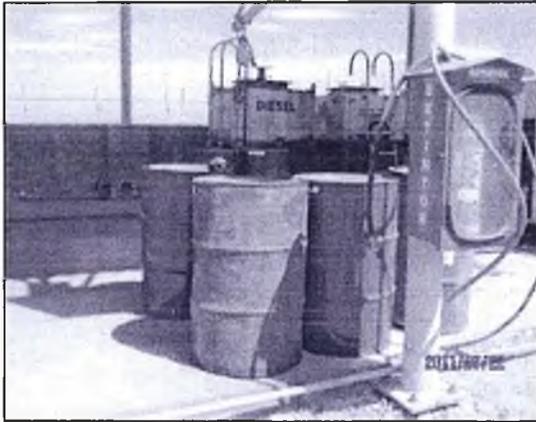
Fotografía N° 1: Vista panorámica de la caseta en donde almacenan los lubricantes en la Batería Primavera.

Fotografía N° 2: En el área de almacenamiento de lubricantes de la Batería Primavera, se evidenció que los cilindros estuvieron ubicados fuera de la caseta de protección, asimismo no cuentan con un sistema de contención secundario (solo tenía la losa de concreto sin dique de contención o canaletas de drenaje). (Énfasis agregado)

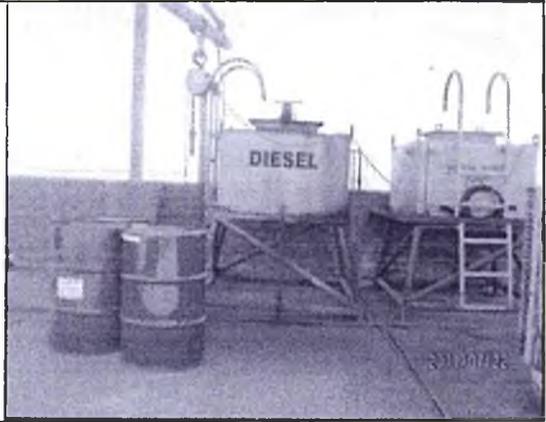
⁹⁰ Foja 46.

⁹¹ Fojas 36 y 38.

Batería Providencia:



Fotografía N° 4: Vista panorámica del área de almacenamiento de combustibles líquidos y lubricantes de la Batería Providencia, se evidenció que no cuenta con un adecuado sistema de contención secundario que permita contener posibles derrames. (Énfasis agregado)



Fotografía N° 5: Vista del área de almacenamiento de combustibles líquidos y lubricantes de la Batería Providencia.

92. Conforme a lo detectado por el supervisor (en particular, lo señalado en las observaciones N° 1 y 2 del Informe de Supervisión), así como de lo apreciado en las vistas fotográficas incluidas precedentemente, solo se advierte un piso de concreto en dichas áreas.
93. A manera referencial, es relevante anotar lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, **EPA**) respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

(b) Un sistema de contención debe ser diseñado y operado de la siguiente manera:

- (1) **“Debajo de los contenedores debe haber una base sin grietas ni huecos, que debe ser lo suficientemente impermeable como para contener pérdidas, derrames y precipitaciones acumuladas hasta que el material reunido sea detectado y retirado.**
- (2) **La base debe estar en declive o el sistema de contención debe diseñarse u operarse de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones, a menos que los contenedores estén elevados o protegidos de alguna manera del contacto con los líquidos acumulados.**
- (...)
- (4) **Debe evitarse la escorrentía en el sistema de contención a menos que el sistema de recolección tenga suficiente capacidad de exceso además de lo requerido en el párrafo (b) (3) de esta sección para contener cualquier escorrentía que pudiera ingresar al sistema.**
- (5) **Los desechos de derrames o pérdidas y las precipitaciones acumuladas deben quitarse del sumidero o el área de recolección lo más pronto**



posible, ya que es necesario para evitar el desbordamiento del sistema de recolección⁹² (Énfasis agregado)

94. Sumado a ello, según las directrices de la EPA 080/12 la parte principal de un sistema de contención de derrames es el muro de contención (conocida también como dique, presa o bund), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo y de esta manera facilitar las operaciones de limpieza⁹³.
95. Como se advierte, en el diseño y operación de cualquier sistema⁹⁴ de contención concurren una serie de medidas que, necesariamente, deben ser implementadas de forma conjunta y relacionadas entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames de sustancias o productos químicos que afecten al medio ambiente.
96. De lo antes señalado, es posible concluir que el manejo y almacenamiento de sustancias químicas en las baterías Primavera y Providencia no fue realizado en áreas con sistemas de doble contención, toda vez que los contenedores de sustancias químicas y la losa de concreto, de por sí, no constituyen un sistema de doble contención, sino solo algunas de las medidas que el administrado implementó, faltando, por ejemplo, un muro o dique de contención. Lo antes mencionado concuerda con lo indicado por el supervisor en el manejo de sustancias químicas en la Batería Primavera en el sentido que dicha área no tenía un dique de contención o canaletas de drenaje.
97. Sin perjuicio de lo antes expuesto, es importante indicar que, aun en el supuesto negado que pudiese considerarse como norma aplicable el artículo 52º del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, según los términos expuestos por el administrado, de

⁹² Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América. *Código electrónico de Regulaciones Federales*, Sección §264.175: *Contención*. Disponible en: <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264.1175&rqn=div8>. Traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental. Nótese que el texto original en inglés señala:

(b) A containment system must be designed and operated as follows:

(1) A base must underlie the containers which is free of cracks or gaps and is sufficiently impervious to contain leaks, spills, and accumulated precipitation until the collected material is detected and removed;

(2) The base must be sloped or the containment system must be otherwise designed and operated to drain and remove liquids resulting from leaks, spills, or precipitation, unless the containers are elevated or are otherwise protected from contact with accumulated liquids;

(...)

(4) Run-on into the containment system must be prevented unless the collection system has sufficient excess capacity in addition to that required in paragraph (b)(3) of this section to contain any run-on which might enter the system; and

(5) Spilled or leaked waste and accumulated precipitation must be removed from the sump or collection area in as timely a manner as is necessary to prevent overflow of the collection system.

⁹³ Liquid Storage. Guidelines. 2012. *Bundling and Spill Management*. Australia. Página 2. Fecha de consulta: 21 de octubre de 2015. Enlace: <http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bundling.pdf> Traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.

⁹⁴ De acuerdo con la Real Academia Española el sistema es:

1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.

2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

acuerdo con los hallazgos detectados por el supervisor, Savia Perú tampoco cumpliría con dicha disposición, pues los contenedores y la losa de concreto no constituyen un sistema de contención (tal como fuese indicado precedentemente), capaz de aislar las sustancias químicas del ambiente

98. Por tanto, esta Sala considera que, a partir de los medios probatorios obrantes en el expediente, ha quedado acreditado que Savia Perú incumplió con la obligación prevista en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, razón por la cual corresponde confirmar el presente extremo de la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI.

V.6 Si Savia Perú cumplió con lo previsto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

99. Sobre el particular, debe mencionarse en primer lugar que los artículos 2° y 3° de la Ley N° 27446⁹⁵, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**), señalan que se encuentran comprendidos dentro de la aplicación de la referida ley todos aquellos proyectos de inversión públicos y privados que impliquen el desarrollo de actividades, realización de construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, siendo que la ejecución de los mismos sin contar previamente con la Certificación Ambiental respectiva, se encuentra prohibida.
100. Con relación al sector que es objeto de análisis, debe considerarse que, de acuerdo con los artículos 4°, 9° y 11° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁹⁶, para el

⁹⁵ LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

Artículo 2°.- Ámbito de la ley

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, los proyectos de inversión públicos y privados que impliquen actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, según disponga el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 4°.- Definiciones

(...)

Para los fines del presente Reglamento se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

(...)

Estudio de Impacto Ambiental (EIA).- Documento de evaluación ambiental de aquellos proyectos de inversión cuya ejecución puede generar Impactos Ambientales negativos significativos en términos cuantitativos o cualitativos. Dicho estudio, como mínimo debe ser a nivel de Factibilidad del Proyecto.

Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

Artículo 11°.- Los Estudios Ambientales, según las Actividades de Hidrocarburos, se clasifican en:

- a. Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- b. Estudio de Impacto Ambiental (EIA).
- c. Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd)



desarrollo de actividades de hidrocarburos, el titular debe contar con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la DGAAE del Minem, el mismo que deberá contener una evaluación ambiental del proyecto de inversión⁹⁷.

101. Por su parte, los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611 establecen que los instrumentos de gestión ambiental incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento, incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos, los cuales tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas⁹⁸.

La relación de Estudios Ambientales consignada en el párrafo anterior no excluye a los demás documentos de gestión de adecuación ambiental, tales como Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, Plan Ambiental Complementario - PAC y el Programa Especial de Manejo Ambiental - PEMA, los que se rigen por el presente Reglamento en lo que sea aplicable.

En el Anexo N° 6 se indica la categorización genérica que se le da a las Actividades de Hidrocarburos, la misma que podría ser modificada sobre la base de las características particulares de la actividad y del área en que se desarrollará.

97

Cabe indicar que la obligación contenida en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM actualmente se encuentra regulada en los artículos 5° y 8° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, el cual se encuentra vigente desde el 13 de noviembre de 2014:

Artículo 5°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto relacionado con las Actividades de Hidrocarburos, deberá gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Ambiental Competente que corresponda a la Actividad a desarrollar, de acuerdo a sus competencias.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Ambiental Competente aprobará o desaprobará el Estudio Ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

La inadmisibilidad, improcedencia, desaprobación o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones de Ley.

Cuando por razones de emergencia ambiental sea necesario ejecutar actividades no previstas en los Planes de Contingencia aprobados, éstas no requerirán cumplir con el trámite de la evaluación ambiental. Lo antes señalado deberá ser comunicado a la Autoridad Ambiental Competente, al OSINERGMIN y a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, quien realizará la supervisión correspondiente de acuerdo a sus competencias. La Autoridad Ambiental Competente no evaluará los Estudios Ambientales presentados con posterioridad al inicio, ampliación o modificación de una Actividad de Hidrocarburos. De presentarse estos casos, se pondrá en conocimiento a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental.

Artículo 8°.- Requerimiento de Estudio Ambiental

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente. El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

102. Una vez obtenida la Certificación Ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-EM**), en concordancia con el citado artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones consignadas en el estudio aprobado⁹⁹.
103. Por tanto, corresponde al titular de la actividad garantizar el cumplimiento de todos y cada uno de los compromisos asumidos en el EIA aprobado por la autoridad sectorial competente, ello en la medida que estos regulan cada uno de los aspectos y fases relacionados con la actividad de que se trate, estableciendo las medidas de prevención, mitigación y control, entre otras aplicables.
104. En ese contexto, mediante Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI, la DFSAI halló responsable a Savia Perú por incumplir el compromiso recogido en el **numeral 5.2 correspondiente al "Plan de Manejo Ambiental Específico"** del EIA de disposición de desechos y relleno industrial, al no haber realizado el monitoreo trimestral de lixiviados en el área de disposición de desechos y relleno industrial del Lote Z-2B.

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

DECRETO SUPREMO N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 55°.- Resolución aprobatoria

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está suieto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley. (Subrayado agregado)



105. Por su parte, Savia Perú sostiene que de acuerdo con el **numeral 5.1.5 correspondiente a las "Medidas de Control y Monitoreo"** del EIA de disposición de desechos y relleno industrial, el monitoreo de lixiviados solo es exigible cuando sea técnicamente posible; no obstante, según el administrado, no se generaron lixiviados, razón por la cual resultaba técnica y físicamente imposible realizar el monitoreo de dichas sustancias. Además, precisó que el OEFA no habría verificado en campo que existiesen lixiviados, siendo que con ello se habría vulnerado el principio de presunción de licitud, al ser la Administración quien debe probar que era técnicamente posible realizar el monitoreo de lixiviados.
106. Sobre el particular, con el fin de verificar si Savia Perú incurrió en la conducta imputada por la DFSAI (*no efectuar el monitoreo de lixiviados producidos con una frecuencia trimestral cuando menos en el área de disposición de desechos y relleno industrial del Lote Z-2B*), corresponde determinar, primero, los alcances del compromiso asumido por el administrado en relación al monitoreo de dicha sustancia.
107. Para tales efectos, es relevante apreciar la ubicación de los numerales 5.1.5 y 5.2 dentro del Capítulo V del EIA de disposición de desechos y relleno industrial¹⁰⁰:

CAPITULO V

5.0 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL "PMA"

(...)

5.1 MEDIDAS DE MITIGACIÓN

5.1.1 MEDIDAS DE MITIGACIÓN INICIALES: SELECCIÓN DEL LUGAR

(...)

5.1.2 MEDIDAS DE DISEÑO DEL PROYECTO

(...)

5.1.3 MEDIDAS OPERACIONALES

(...)

5.1.4 MEDIDAS DE SEGURIDAD AMBIENTAL

(...)

5.1.5 MEDIDAS DE CONTROL Y MONITOREO

(...)

5.1.6 ENTRENAMIENTO Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

(...)

5.1.7 PLANES DE CONTINGENCIA

(...)

5.2 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL "PMA" ESPECÍFICO

(...) (Énfasis agregado)

108. Conforme a la estructura del Capítulo V del EIA de disposición de desechos y relleno industrial, se advierte que dentro del Plan de Manejo Ambiental se recogieron dos subtítulos: las medidas de mitigación (5.1) y el Plan de Manejo Ambiental Específico (5.2).

109. En lo concerniente a las medidas de mitigación se ha previsto una serie de medidas en las que se encuentra la contenida en el numeral 5.1.5 (*“medidas de control y monitoreo”*) y que según Savia Perú recogería el compromiso a evaluar¹⁰¹:

5.1 MEDIDAS DE MITIGACIÓN

(...)

5.1.5 MEDIDAS DE CONTROL Y MONITOREO

La ingeniería de diseño ha considerado la construcción de tres pozos de monitoreo en el área, los mismos que están estratégicamente ubicados. En ellos se controlará la presencia de lixiviados para que una vez analizados se determine su disposición final.

Dentro de la construcción de la infraestructura del relleno industrial se considera la implementación de laboratorios físico-químicos con su respectiva instrumentación para analizar principalmente la composición de los lixiviados.

Monitoreo de lixiviados:

Dependiendo de la composición y del volumen de los lixiviados producidos, estos podrían ser dispuestos de acuerdo a los siguientes métodos:

- *Recirculados a través del relleno (trincheras).*
- *Regarlo pulverizado.*
- *Evaporarlo en un estanque.*
- *Descargarlo en los sistemas de colección de aguas servidas.*
- *Tratamiento en el lugar: Tratamiento físico-químico.*
- *Tratamiento biológico.*

El monitoreo de lixiviados deberá hacerse trimestralmente por lo menos, de ser técnicamente posible. (Énfasis agregado)

110. De la lectura del citado numeral 5.1.5, el administrado determinó inicialmente que el monitoreo de lixiviados debía ejecutarse trimestralmente cuando ello sea técnicamente posible.

111. No obstante, en líneas siguientes y una vez determinadas las **características del área de disposición de desechos y relleno industrial del Lote Z-2B**, se establecieron las medidas específicas que serían adoptadas como parte del *“Plan de manejo Ambiental Específico”*:

¹⁰¹ Páginas 88 y 89 del EIA de disposición de desechos y relleno industrial.



5.2 PLAN DE MANEJO AMBIENTAL "PMA" ESPECÍFICO

Este PMA debe ser dinámico, el mismo que podrá ser enriquecido con las acciones o experiencias que se sucedan durante las etapas de operaciones de su funcionamiento y post-operación, del mismo modo este debe ser fácilmente auditado o fiscalizado para comprobar, en la medida de lo posible, su cumplimiento y los efectos de las medidas de mitigación aplicadas.

Del mismo modo, este PMA es elaborado teniendo en cuenta que el área escogida para la aplicación del proyecto presenta las siguientes características ambientales:

- *Posee estabilidad geomorfológica y geológica.*
- *No existe nivel freático y si existe está muy por debajo del nivel del mar y muy por debajo de la roca substratum.*
- *Existe roca substratum (roca impermeable) entre los 80 y 90 de profundidad.*
- *El suelo que cubre el área es suelo mineral del tipo de arenas eólicas formando dunas o montículos.*
- *El suelo posee un alto contenido de sal.*
- *Son suelos clasificados con de baja a nula aptitud agrícola y agronómica.*
- *Suelos de bajo nivel de fertilidad con excesivo drenaje.*
- *Son tierras de Protección con limitaciones de tipo climático y edáfico no aptas para la explotación agrícola, pecuaria o forestal.*
- *Presenta solo vegetación halofítica cubriendo algunas dunas o montículos.*
- *No existe la presencia de fauna silvestre salvo la correspondiente a aves guaneras pero alejadas del área.*
- *Escasas a nulas precipitaciones salvo cuando se presenta el fenómeno de El Niño.*
- *Vientos de regular velocidad (16 nudos de promedio).*
- *El área pertenece a la zona de vida llamada "Desierto superárido-premontano tropical.*

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones se propone el siguiente PMA
(...)

8.- El monitoreo de lixiviados producidos debe tener una frecuencia trimestral cuando menos.
(...)¹⁰². (Énfasis agregado)

112. Conforme se aprecia del mencionado numeral 5.2, las medidas que el administrado se comprometió a ejecutar fueron establecidas luego de considerar las características propias y específicas del área de disposición de desechos y relleno industrial del Lote Z-2B. En ese sentido, se propuso que el monitoreo de lixiviados se realice trimestralmente como mínimo, sin establecer condición alguna para su ejecución.
113. Dicho esto, corresponde precisar que los compromisos contenidos en los numerales 5.1.5 y 5.2 del EIA de disposición de desechos y relleno industrial deben

¹⁰² Páginas 94 y 95 del EIA.

leerse de forma conjunta considerando la ubicación de los mismos dentro del capítulo V del EIA. En ese sentido, lo establecido en el numeral 5.1.5 contiene lineamientos generales en relación al monitoreo de lixiviados¹⁰³ (por ello se hace referencia solo al “*monitoreo de lixiviados*”), mientras que el numeral 5.2 adopta la ejecución de medidas específicas, considerando las particularidades del área de disposición de desechos y relleno industrial. De allí ella denominación de “*Plan de monitoreo específico*”, siendo que por ello se indicó “*monitoreo de lixiviados producidos*”, no incluyéndose lo “*técnicamente posible*”.

114. En virtud de dichas consideraciones, y teniendo en cuenta que en el EIA de disposición de desechos y relleno industrial se consideró la posible presencia de lixiviados en la etapa operativa y post-operativa del proyecto¹⁰⁴, esta Sala concluye que en el presente caso, Savia estableció como compromiso ambiental en su EIA de disposición de desechos y relleno industrial, la realización del monitoreo de lixiviados producidos de forma trimestral, como mínimo, tal como fuese imputado por la DFSAI.
115. Ahora bien, habiendo identificado el compromiso que Savia Perú asumió en el EIA, corresponde determinar si los hechos verificados durante las acciones de supervisión constituyen incumplimiento a dicho compromiso. Sobre este punto, cabe acotar que las acciones de supervisión, como la realizada en la Supervisión Regular 2011, pueden incluir, además de la supervisión a las instalaciones del

¹⁰³ Nótese en ese sentido que Savia Perú ha contemplado varios métodos para la disposición de lixiviados considerando la composición y el volumen de los mismos; por ejemplo, el numeral 5.1.2 (“*Medidas de diseño del proyecto*”), el cual señala que en el diseño del proyecto deben incluirse medidas como la impermeabilización del fondo y paredes de las trincheras, presencia de muros de contención de los andenes, entre otras medidas (páginas 85 y 86 del EIA).

Asimismo, dentro de las “*Medidas operacionales*” (numeral 5.1.3 del EIA) se han establecido también medidas generales referidas al sellado final de los desechos, la compactación y pendiente de la capa final, y “*Medidas de seguridad ambiental*” (numeral 5.1.4 del EIA) como la instalación de quemadores de gases o la identificación de peligros, entre otras. (Páginas 86 y 87 del EIA).

¹⁰⁴ De acuerdo con los numerales 4.2 y 4.3 del EIA de disposición desechos y relleno industrial:

CAPÍTULO IV
4.0 IMPACTOS DERIVADOS DE LA APLICACIÓN DEL PROYECTO

(...)

4.2 Impactos causados durante la 2° ETAPA: OPERACIÓN

(...)

- *Lixiviación: Existe la posibilidad de producirse lixiviados después de cerrar o sellar las trincheras o andenes puesto que algunos materiales o sustancias solubles presentes, por efecto del agua que pueda haber quedado atrapada en la mezcla “inerte” o por la filtración de agua proveniente de precipitaciones pluviales, sean extraídas por solución y fuguen hacia el exterior llevando consigo los elementos tóxicos que se encuentran en estos desechos.”*

(...)

4.3 Impactos causados durante la 3° Etapa: Post-Operativa

Los impactos que podrían generarse en esta última etapa post-operativa estarían relacionados a las posibilidades de la presencia de lixiviados y gases, así como también al cambio del paisaje natural de la zona.

(...)

Ante esta posibilidad, el impacto resultante sería de alta severidad debido a que el desecho dispuesto es considerado como tóxico por la presencia de metales de Cadmio, Mercurio y Plomo en la mezcla, tanto de “borras” como de lodos de perforación.

(...) (páginas 91 a 95 del EIA).



administrado (supervisión en campo), el análisis de la información contenida en los documentos presentados por el administrado. En tal sentido, contrariamente a lo sostenido por Savia Perú, sí es posible que los hallazgos se detecten como consecuencia de una supervisión de gabinete, como ocurrió en el presente caso.

- 116. Ahora bien, con relación a la conducta por la cual se halló responsable a Savia Perú, se aprecia que el supervisor, al evaluar el Informe de Monitoreo Ambiental del primer trimestre 2011 y del segundo trimestre del Lote Z-2B presentados por el administrado, detectó lo siguiente¹⁰⁵:

TABLA N° 1			
N°	DESCRIPCION	BASE LEGAL	MEDIOS PROBATORIOS
6	La empresa no evidenció efectuar monitoreos de lixiviados producidos con una frecuencia trimestral cuando menos, en el área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial para las Operaciones Marinas en el Lote Z-2B, según lo establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del Área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial para las Operaciones Marinas en el Lote Z-2B, aprobado mediante Resolución Directoral N° 431-97-EM/DGH.	Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante D.S. N° 015-2006-EM. Artículo 9°.- (...)	Informe de Monitoreo Ambiental del primer trimestre 2011 y del segundo Trimestre del Lote Z-2B remitido al OEFA mediante registros de mesa de partes N° 2011-E01-004997 y 2011-E01-009093.

- 117. Conforme se aprecia en la tabla N° 1, y partiendo del compromiso asumido por Savia Perú en el EIA de disposición de desechos y relleno industrial (realizar el monitoreo de lixiviados producidos de forma trimestral, como mínimo), el supervisor constató que el administrado no efectuó el monitoreo trimestral de lixiviados en el área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial para las Operaciones Marinas en el Lote Z-2B, toda vez que de la revisión del informe de monitoreo –documento donde precisamente el administrado debe dejar constancia de la realización de los monitoreos ambientales– no se apreciaron los resultados de su ejecución. De igual manera, tampoco se dejó constancia de los motivos por los cuales no se ejecutó dicho compromiso (por ejemplo, ausencia de lixiviados a efectos de que la autoridad tome conocimiento oportuno de dicha circunstancia).

- 118. Al respecto, es importante señalar que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa¹⁰⁶. En tal sentido, el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD¹⁰⁷ dispone que la información contenida en los

¹⁰⁵ Foja 43.

¹⁰⁶ LEY N° 27444.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

¹⁰⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 16°.- Documentos públicos

informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario¹⁰⁸.

119. En consecuencia, de ello se desprende –tal como ha establecido esta Sala en reiterados pronunciamientos¹⁰⁹– que los informes de supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la empresa supervisora en ejercicio de sus funciones.
120. Por tanto, esta Sala considera que ha quedado acreditado el incumplimiento del compromiso asumido por Savia Perú referido al monitoreo trimestral de lixiviados del área de Disposición de Desechos y Relleno Industrial para las Operaciones Marinas en el Lote Z-2B.
121. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo de su recurso, quedando debidamente acreditada la responsabilidad administrativa de dicha empresa por la infracción al artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
122. Considerando que se encuentra acreditada la responsabilidad administrativa de Savia Perú en este extremo, corresponde confirmar también la medida correctiva impuesta por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 765-2014-OEFA-DFSAI del 26 de diciembre de 2014, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. e impuso medidas correctivas, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

¹⁰⁸ Nótese que en el presente caso, esta Sala no ha encontrado argumento o medio probatorio alguno que desvirtúe lo señalado por el supervisor, razón por la cual la información contenida en el referido documento se tendrá por cierta.

¹⁰⁹ Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA-SEM del 22 de diciembre de 2014, Resolución N° 013-2014-OEFA/TFA-SEM del 29 de diciembre de 2014 y Resolución N° 013-2015-OEFA/TFA-SEM del 24 de febrero de 2015, entre otras.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

Regístrese y comuníquese.

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚNIGA 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 LOPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental