



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 29-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1758-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SAVIA PERU S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 462-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *“Se confirma la Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI del 30 de marzo de 2017, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú S.A. por no haber adoptado las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo de 2013, conducta que infringe lo dispuesto en el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 74° y numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente”.*

Lima, 9 de agosto de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Decreto Supremo N° 044-93-EM se aprobó el contrato de Operaciones para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote Z-2B - Zócalo Continental, suscrito entre Petróleos del Perú S.A. (en adelante, **Petroperú**) y la empresa Petrotech Peruana S.A., siendo ésta última denominada Savia Perú S.A. (en adelante, **Savia Perú**) desde el 22 de enero de 2010.
2. El 1 de mayo de 2013, la empresa Savia Perú, reportó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante **OEFA**), vía correo electrónico, la emergencia ambiental (Reporte Preliminar Ambiental – Formato N° 01) del derrame de petróleo crudo, ocurrido el 1 de mayo del 2013 en la Plataforma PN-10, zona de Peña Negra del Lote Z-2B, distrito de El Alto, provincia Talara, departamento de Piura.
3. Del 2 al 3 de mayo de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial**) a la Plataforma PN-10, Lote Z-2B en Peña Negra, en atención al derrame de petróleo crudo ocurrido en la referida zona, verificándose el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Savia Perú, conforme se

desprende del Acta de Supervisión N° 006351¹ (en adelante, **Acta de Supervisión**), la cual fue evaluada en el Informe de Supervisión N° 1710-2013-OEFA/DS-HID² (en adelante, **Informe de Supervisión**); y, posteriormente en el Informe Técnico Acusatorio N° 774-2015-OEFA/DS³ (en adelante, **ITA**).

4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1453-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 16 de setiembre de 2016⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Savia Perú.
5. El 22 de febrero de 2017 se notificó a Savia Perú la Carta N° 226-2017-OEFA/DFSAI/SDI mediante el cual se remitió el Informe Final de Instrucción N° 265-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁵ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
6. Posteriormente, el administrado presentó sus descargos⁶ al Informe Final de Instrucción, luego de lo cual la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI del 30 de marzo de 2017⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú⁸, por la comisión de la

¹ Página 80 del archivo digitalizado del Informe N° 1710-2013-OEFA/DS-HID. Dicho informe consta en un CD, foja 5.

² El informe obra en el disco compacto que se encuentra en la foja 5.

³ Fojas 1 a 4.

⁴ Fojas 6 a 13, debidamente notificada el 22 de setiembre de 2016 (foja 15).

⁵ Fojas 61 a 66. En dicho informe, se recomendó a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú por la comisión de la siguiente infracción, de acuerdo a los fundamentos expuestos en el mismo:

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Savia no adoptó las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo de 2013.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Artículo 74° y el numeral 75.1 del Artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería –OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

⁶ Presentado mediante escrito del 27 de febrero de 2017, fojas 69 a 86.

⁷ Fojas 95 a 101, debidamente notificada el 3 de abril de 2017 (foja 102).

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.

conducta infractora que se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. en la Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Savia no adoptó las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo de 2013.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ , en concordancia con el Artículo 74° y el numeral 75.1 del Artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹⁰ .	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería –OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo

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

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

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

- 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 período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

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

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

Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por su acción u omisión.

Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹¹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI.

Elaboración: TFA.

7. La Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

(i) La DFSAI señaló que, en aplicación del artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**), así como el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), los titulares de actividades en hidrocarburos son responsables por los impactos ambientales generados como consecuencia de las mismas. En ese sentido, con el objeto de prevenir impactos ambientales negativos, les corresponde adoptar, prioritariamente, medidas de prevención, conservación y protección ambiental que corresponda durante sus operaciones.

(ii) Asimismo, la primera instancia indicó que, de acuerdo a lo señalado por la DS a partir de la información presentada por el administrado, el derrame se produjo a causa de la falta de gas para desplazar fluidos líquidos del separador (gas de forros del Pozo PN 10-15 con 15 psi), el cual originó el llenado del separador de totales¹², que desfogó a través del *flare* en forma

Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

(...)

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

¹¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, y sus modificatorias.

Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Art. 3° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT.	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

¹² De acuerdo al Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 032-2004-EM, el separador es un "equipo donde se separan el Gas Natural y/o el agua de los Hidrocarburos Líquidos producidos".

de fluido pulverizado, tal como se indicó en el Informe de Supervisión y en el ITA.

- (iii) Adicionalmente, la primera instancia señaló que el presente procedimiento administrativo sancionador fue iniciado mediante Resolución Subdirectoral N° 1453-2016-OEFA/DFSAI/SDI contra Savia Perú, por no haber adoptado las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado a causa del derrame de petróleo crudo ocurrido el 1 de mayo de 2013; específicamente por: (i) no haber realizado inspecciones preventivas de las instalaciones, y (ii) por no haber adoptado las medidas de control y mantenimiento que eviten el colapso del separador de totales y desfogue de hidrocarburos.
- (iv) Con relación a la presunta vulneración al principio del *non bis in idem*, la primera instancia señaló que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (en adelante, **DICAPI**) impuso una sanción por el derrame de hidrocarburos ocurrido el 1 de mayo de 2013; a diferencia del procedimiento administrativo sancionador iniciado por el OEFA, el cual consiste en la falta de adopción de medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo. En ese sentido, señaló que la imputación se refiere a no haber realizado inspecciones preventivas de las instalaciones y a las medidas de control y mantenimiento a fin de evitar el eventual colapso del separador de totales y desfogue de hidrocarburos. En ese sentido, la DFSAI concluyó que las imputaciones formuladas por la DICAPI y el OEFA en contra de Savia Perú responden a conductas distintas, verificándose que al no existir identidad entre los hechos imputados no se habría vulnerado el principio antes señalado.
- (v) Respecto a la supuesta vulneración del principio de tipicidad e irretroactividad, la DFSAI señaló que la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental del subsector hidrocarburos alegada por el administrado, no implica una derogación o pérdida de efectividad de las mismas, toda vez que la única entidad competente para aprobar modificaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos, a partir del 4 de marzo de 2011, es el OEFA.
- (vi) Sobre la presunta transgresión al principio de concurso de infracciones, alegada por el administrado, la DFSAI precisó que pese a que la DICAPI constituye una EFA, al tratarse de dos entidades distintas, las cuales sancionan hechos diferentes, no resulta aplicable el principio de concurso de infracciones en el presente procedimiento, pues para su procedencia se requiere que la conducta infractora imputada califique a su vez, como varias infracciones, las cuales deben enmarcarse además, dentro de un mismo procedimiento sancionador.

8. El 26 de abril de 2017, Savia Perú interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

¹³ Fojas 103 al 119.

- a) Se habría vulnerado el principio de tipicidad, toda vez que, la primera instancia inició un procedimiento administrativo sancionador imputando una conducta que no se encuentra tipificada ni por el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, ni por el numeral 3.3 de la tipificación aprobada por el Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
- b) Al respecto, Savia Perú indicó que el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos establece la responsabilidad del titular por los impactos ambientales que se generen como producto de sus actividades. Asimismo, respecto al numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, tipificación empleada por el OEFA señaló que, dicho dispositivo sanciona la propia ocurrencia del derrame, no vinculándose la supuesta infracción con la supuesta falta de adopción de medidas que le fue atribuida.
- c) De otro lado, Savia Perú alegó que se habría vulnerado el principio del *non bis in ídem* debido a que el OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador por la ocurrencia de supuestos impactos ambientales, infracción investigada y sancionada anteriormente por la DICAPI.
- d) Adicionalmente, el administrado señaló que correspondería disponer el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado por el OEFA, toda vez se habría configurado una vulneración al principio de concurso de infracciones, pues la DICAPI ya había impuesto una sanción por los mismos hechos que vienen siendo investigados por el OEFA.
- e) Finalmente, Savia Perú sostuvo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, publicada en el diario Oficial El Peruano el 23 de enero de 2013 se dejó sin efecto el numeral 3.12.7 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, al no haber sido considerada en la modificación integral; y que, declarar la responsabilidad administrativa en base al numeral antes indicado vulneraría el principio de tipicidad e irretroactividad, motivo por el cual corresponde que se declare la nulidad de la resolución impugnada.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁴, se crea el OEFA.

¹⁴

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

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁵ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁶.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁷ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

- ¹⁵ 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.

- ¹⁶ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

- ¹⁷ 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.

ambiental del Osinergmin¹⁸ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁰, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²¹, 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

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o

¹⁸ LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

¹⁹ 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.

²⁰ 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 Tribunal 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.

²¹ 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.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)²².

15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611,²³ prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁴.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁵, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²³ LEY N° 28611, LEY GENERAL DEL AMBIENTE, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

que dicho ambiente se preserve²⁶; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁷.

19. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁸.
21. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

22. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente procedimiento administrativo sancionador, son las siguientes:
 - i) Si la DFSAI ha vulnerado el principio de tipicidad, al haber declarado la responsabilidad administrativa contra Savia Perú aplicando el numeral 3.3. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
 - ii) Si la DFSAI ha vulnerado el principio de *non bis in ídem* al haber declarado la responsabilidad administrativa contra Savia Perú por una infracción sancionada por la DICAPI.

²⁶ 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".

²⁷ 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.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- iii) Si resulta aplicable el principio de concurso de infracciones en el presente procedimiento administrativo sancionador.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si la DFSAI ha vulnerado el principio de tipicidad, al haber declarado la responsabilidad administrativa contra Savia Perú aplicando el numeral 3.3. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

23. En su recurso de apelación el administrado alegó que la utilización del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y del numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, vulneraría el principio de tipicidad, debido a dos consideraciones. En primer lugar, porque la primera instancia declaró la responsabilidad administrativa con base en una conducta que no se encuentra amparada en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, pues ésta no contiene alguna obligación –adopción de medidas– que deba ser cumplida por los titulares de la actividad de hidrocarburos, sino más bien solo declara la responsabilidad de dichos titulares por los impactos que causen en el desarrollo de sus actividades. En segundo término, porque el numeral 3.3 de la tipificación empleada por el OEFA, establece como hechos sancionables el: derrame, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente, de lo que se advierte que, el tipo infractor debería ser la propia ocurrencia del derrame o impacto ambiental y no la supuesta falta de adopción de medidas.

24. En principio, esta sala debe mencionar que el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**)²⁹, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

25. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

²⁹ TUO DE LA LEY N° 27444.

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

(...)

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. "El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).**

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...).** (Resaltado agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

5. "(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal". (Resaltado agregado).

26. De lo antes expuesto, se desprende que el mandato de tipificación se presenta en dos (2) niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal; y, (ii) en un segundo nivel –esto es, en la fase de aplicación de la norma- la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda con lo descrito en la norma.

27. Con relación al primer nivel, la exigencia de "certeza o exhaustividad suficiente" en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas³⁰, tiene como finalidad que, en un caso concreto, al realizarse la

³⁰

Es importante señalar que, conforme a Morón:

"Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la

subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con la relativa certidumbre.

28. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor³¹.
29. Partiendo de lo antes expuesto, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si la DFSAI – en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador- realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Savia Perú en el presente caso corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
30. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado en reiterados pronunciamientos³², la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
31. Es así que, en el presente caso, a través de la Resolución Subdirectorial N° 1453-2016-OEFA-DFSAI-SDI³³, la SDI de la DFSAI imputó al administrado el incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordante con lo previsto en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el Rubro 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de

aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". (Resaltado agregado)

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. pp. 708.

- 31 Es importante señalar que, conforme a Nieto:

"El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)".

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.

- 32 Conforme se observa por ejemplo, de las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE.

- 33 Fojas 6 a 13.

Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora).

32. En ese contexto, es importante señalar que, conforme a lo dispuesto en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, se ha previsto como infracción administrativa el incumplimiento de las disposiciones contenidas, entre otras, en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
33. En ese sentido, esta sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordado con lo dispuesto en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 (norma sustantiva).

Respecto al alcance de la obligación contenida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, concordante con lo previsto en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611

34. Sobre este punto debe precisarse, que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida³⁴. Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, 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".

35. Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada por un lado, a ejecutar medidas para

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

Debe tomarse en cuenta lo señalado por el Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

...En cuanto a la faz prestacional [el Estado], tiene obligaciones destinadas a conservar el ambiente de manera equilibrada y adecuada, las mismas que se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades, entre las cuales puede mencionarse la de expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.

Queda claro que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin...

Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC. Fundamento jurídico 9.

prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental)³⁵ y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado³⁶.

36. Bajo dicho contexto, y con relación al artículo cuyo incumplimiento ha sido imputado a Savia Perú en el presente procedimiento, debe indicarse que el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM³⁷, dispositivo que establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

"Artículo 3°.- Los Titulares a que hace mención el Artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones.

Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono".

37. A partir de la disposición antes citada, y tomando en consideración el principio de prevención antes referido, este Tribunal de Fiscalización Ambiental dejó sentado en la Resolución N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE que el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM contempla tanto los impactos ambientales negativos que podrían

³⁵ Se entiende por degradación ambiental al impacto ambiental negativo, esto es "cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad el bienestar de la población b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales".

Resolución del Consejo Nacional de Medio Ambiente (Conama) N° 1/86, aprobada en Rio de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986. Cabe indicar que el Conama es el órgano superior del Sistema Nacional de Medio Ambiente de Brasil, conforme a lo dispuesto en el Decreto N° 88.351 del 1 de junio de 1983.

De manera adicional, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, constituye un impacto ambiental el efecto causado por las acciones del hombre o de la naturaleza en el ambiente natural y social, los cuales pueden ser positivos o negativos.

³⁶ En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

³⁷ Es importante precisar que dicha obligación se encuentra establecida en el Artículo 3° del Decreto Supremo N° 39-2014-EM, que aprueba el actual Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

generarse; así como, aquellos efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos. En ese sentido, dicho régimen exige a cada titular efectuar las medidas de prevención y/o mitigación según corresponda, con el fin de evitar y/o minimizar algún impacto ambiental negativo ³⁸.

38. Lo indicado guarda coherencia con lo señalado en el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de Ley N° 28611, que establecen lo siguiente:

“Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.”

“Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes”.

39. De lo antes expuesto, se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación como resultado del ejercicio de sus actividades, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), así como también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).

40. En ese sentido, y tal como lo ha señalado este tribunal, en el marco del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, los administrados se encontrarán obligados a implementar las medidas de prevención y mitigación necesarias con el fin de minimizar el referido impacto.

41. Por lo indicado, esta sala concluye que, contrariamente a lo señalado por la recurrente en su apelación, el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM – sí contiene la obligación referida a la adopción de medidas de prevención, que deben ser cumplidas por los titulares al desarrollar actividades de hidrocarburos.

Si el hecho imputado a Savia Perú en el presente extremo corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor

³⁸ Similar criterio se ha utilizado en las Resoluciones N° 002-2016-OEFA/TFA-SEE, 055-2016-OEFA/TFA-SME y 034-2017-OEFA/TFA-SME.

42. Sobre este punto, es importante reiterar que la obligación ambiental, cuyo incumplimiento es materia de imputación, se encuentra descrita en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, norma que recoge la obligación de los titulares de las actividades de hidrocarburos de realizar –entre otras– acciones o medidas de prevención, a fin de evitar la ocurrencia de algún impacto ambiental negativo.
43. Así, el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM se encuentra tipificada como infracción administrativa en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD³⁹, el cual establece, entre otros, que la existencia de cualquier afectación al ambiente configura una infracción administrativa, tal como se describe a continuación:

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Art. 38°, 46 numeral 2, 192 numeral 13 inciso e y 207° inciso d) del D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo I del D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° del D.S. N° 026-94-EM. Art. 20° del D.S. N° 045-2001-EM Arts. 58°, 59° y 60° del D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 3°, 40°, 41° lit b), 47° y 66° inciso f) del D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB
CE: Cierre de establecimiento; CI: Cierre de Instalaciones; ITV : Internamiento Temporal de Vehículos; RIE: Retiro de Instalaciones y/o Equipos; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades; CB: Comiso de Bienes.			

44. Conforme a lo desarrollado en los considerandos 35, 39 y 41 de la presente resolución, se advierte que el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM comprende la obligación por parte de los titulares de actividades de hidrocarburos, de tomar medidas de prevención. Su incumplimiento infringiría lo tipificado en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
45. Con relación al hecho imputado, cabe precisar que mediante Resolución Subdirectorial N° 1453-2016-OEFA/DFSAI-SDI, la SDI inició procedimiento administrativo sancionador, a través del cual realizó la siguiente imputación al administrado:

"Savia no habría adoptado las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo de 2013"⁴⁰.

46. Ahora bien, entre dichas medidas, la SDI contempló que el administrado no habría realizado las siguientes: (i) no haber realizado inspecciones preventivas de las instalaciones, y (ii) no haber adoptado las medidas de control y

³⁹ Ver considerando 30 de la presente resolución.

⁴⁰ Foja 12.

mantenimiento que eviten el colapso del separador de totales y desfogue de hidrocarburos.

47. En ese sentido, contrariamente a lo alegado por Savia Perú cuando se refiere a que el hecho sancionable en la norma tipificadora es el derrame, corresponde a este tribunal precisar que el rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD además del derrame, establece como hechos sancionables las "(...) **emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente**". En ese sentido, el haber incumplido con las normas de prevención para evitar una afectación al medio ambiente se configura una conducta que encuadra en el supuesto de hecho.
48. Cabe agregar que, producto de no haber adoptado medidas a fin de prevenir un impacto ambiental se generó una afectación al medio ambiente, más aun considerando que la DFSAI señaló que la DS advirtió que, del "*Programa de mantenimiento de los instrumentos de producción*" presentado por el administrado mediante Carta SP-OM-697-2013 del 10 de mayo de 2013, Savia Perú no acreditó que haya realizado el mantenimiento de los instrumentos, equipos o instalaciones que conforman el sistema de producción.
49. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que el hecho imputado a Savia Perú en el presente extremo, corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor, pues la falta de adopción de medidas de prevención necesarias para evitar los impactos ambientales generados como consecuencia del derrame de petróleo, se subsume en lo establecido en el Rubro 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
50. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, esta sala concluye que el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD no solo prevé como infracción administrativa aquella conducta que genere un daño al ambiente, como consecuencia de la ocurrencia de derrames, emisiones, efluentes, sino también contempla como infracción –atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM– la falta de adopción de medidas de prevención que, precisamente, podrían generar dicho daño o que representen un riesgo y/o peligro al ambiente.
51. En consecuencia, la imputación efectuada a Savia Perú en el presente procedimiento administrativo sancionador, no ha transgredido al principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, debiéndose por tanto, desestimar lo señalado por la apelante en el presente extremo de su recurso de apelación.

Sobre la tipificación de la conducta infractora materia de análisis

52. Respecto de lo dispuesto en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el administrado indicó en su escrito de apelación, que la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa en aplicación de la referida resolución, vulnera el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del

artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, ello en la medida que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD habría dejado sin efecto el contenido de dicho numeral.

53. El administrado agregó que, a través de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, el Tribunal de Fiscalización Ambiental se pronunció, en un caso similar, y

"(...) no consideró que existían dos normas sancionadoras, como pretende la DFSAI, una aplicable a OSINERGMIN que estaría modificada y otra aplicable a la (sic) OEFA, que estaría vigente"⁴¹.

54. Dicho pronunciamiento –señaló– constituiría jurisprudencia vigente al respecto.
55. 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.
56. 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 tipificación⁴² y dentro del ámbito de sus competencias⁴³, resultando éstas aplicables en las materias de conservación y protección del ambiente.
57. 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 N° 29325, se designó a dicho organismo como el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
58. 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

⁴¹ Fojas 117 y 118.

⁴² 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.

⁴³ 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 la revisión del artículo 21° del mencionado reglamento (el cual señala que dicho organismo ejerce de manera exclusiva la función normativa dentro de su ámbito de competencia), es posible concluir que las resoluciones de consejo directivo antes mencionadas fueron válidamente emitidas.

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

59. 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-MINAM⁴⁴, 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.
60. 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.
61. 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 Ejecutivo⁴⁵, 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.
62. 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 entidad que la emitió⁴⁶; es decir, las modificaciones realizadas

⁴⁴ **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).

⁴⁵ **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.

⁴⁶ 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:

...

por el Osinergmin, son aplicables únicamente para temas vinculados a las obligaciones técnicas y de seguridad en las actividades de hidrocarburos.

63. 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 legalidad⁴⁷.
64. 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 ambiental⁴⁸.

Que, además, mediante la segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, se estableció la creación del Organismo de 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).

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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 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.

65. 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/DGDOJ⁴⁹, del 2 de diciembre de 2014, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵⁰, 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 – OEFA⁵¹.

65. Para concluir, debe precisarse que el criterio antes referido ha sido anteriormente recogido por este tribunal; específicamente, en las Resoluciones N° 028-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 044-2015-OEFA-TFA-SEE, N° 050-2015-OEFA-TFA-SEE, N° 059-2015-OEFA-TFA-SEE y N° 023-2016-OEFA-TFA-SEE de fechas 13 de julio, 30 de setiembre, 29 de octubre, 30 de noviembre de 2015 y 1 de abril de 2016, respectivamente, en las cuales se arribaron a las mismas conclusiones a las alcanzadas en el presente acápite.

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...”

⁴⁹ Informe de acceso público en la “Matriz de Opiniones Jurídicas” del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁵⁰ 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.

⁵¹ Página 15 del Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ.

67. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 462-2016-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 vulneración alguna al principio de tipicidad o al de irretroactividad, tal como fue señalado por el administrado en su recurso de apelación.
68. En lo concerniente a la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 emitida por la Primera Sala Especializada Permanente 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/DFSAI⁵², 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/CD⁵³ no resultaba válida; sin embargo, el referido pronunciamiento no hizo alusión a la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
69. 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 del TULO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵⁴. En tal sentido, si bien la resolución mencionada fue

⁵² Resolución emitida por la DFSAI en el Expediente N° 008-2011-DFSAI/PAS.

⁵³ 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).

⁵⁴ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

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 cpta 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.

emitida válidamente, esta no tiene, nuevamente, el carácter de precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.

70. Ahora bien, respecto al principio de predictibilidad –el cual se encuentra recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General – 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 intereses⁵⁵. 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 tendrá⁵⁶.
71. 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 jurídica⁵⁷, respecto del cual el Tribunal Constitucional ha señalado⁵⁸:

"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. ...".

⁵⁵ 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, critérios 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.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0016-2002-AI/TC. Fundamentos jurídicos 3 y 4.

72. Partiendo de ello, esta sala es de la opinión que, en el presente caso, no se ha vulnerado el principio en cuestión, puesto que el OEFA viene aplicando lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, tal como se advierte de las resoluciones señaladas en el considerando 66 de la presente resolución, toda vez que en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador no habría concurrido situación distinta.

73. Por otro lado, la empresa recurrente señaló que la DSFAI habría afirmado por lo siguiente:

"(...) 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 2011 (sic)".⁵⁹

74. 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 ambiental⁶⁰. 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"*⁶¹. 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.

75. Al respecto, esta sala considera necesario precisar que, 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 aplicación 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.

⁵⁹ Foja 117.

⁶⁰ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó:

"...mediante RCD N° 007-2013-OEFA/CD se reguló el procedimiento de supervisión de 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 118).

⁶¹ Foja 118.

76. Asimismo, cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325⁶², el OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema 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 y en ejercicio de sus competencias dejarán sin efecto aquellas que en materia ambiental hayan sido expedidas con anterioridad y en función a sus competencias, ello en virtud del principio de especialidad de la norma.
77. 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.

V2. Si la DFSAI ha vulnerado el principio de *non bis in idem*, al haber declarado la responsabilidad administrativa contra Savia Perú por una conducta sancionada por la DICAPI.

78. En su recurso de apelación, Savia Perú señaló que se estaría vulnerando el principio del *non bis in idem*, en la medida que la DICAPI a través de la Resolución de Capitanía N° 17-2013-M habría impuesto, en virtud de su condición de Entidad de Fiscalización Ambiental (en adelante, EFA), una sanción respecto del mismo hecho imputado en el procedimiento administrativo sancionador iniciado por el OEFA.

79. Respecto de este punto, debe mencionarse que el principio del *non bis in idem*⁶³, recogido en el numeral 246.11 del artículo 246° del TUO de la Ley del

⁶² 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.

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.

⁶³

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

Procedimiento Administrativo General, establece que la autoridad no podrá imponer de manera sucesiva o simultánea una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie una identidad de sujeto, hecho y fundamento.

80. Sobre dicho principio⁶⁴ el Tribunal Constitucional⁶⁵ ha establecido una doble configuración:

"(...) En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento.

(...)

En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo) ⁶⁶.

81. De lo expuesto, se desprende que en su vertiente material, el citado principio requiere que los hechos imputados hayan sido objeto de un pronunciamiento

(...)

11. *Non bis in idem.*- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

Dicho principio se encuentra implícito en el derecho al debido proceso contenido en el numeral 3° del artículo 139° de la Constitución Política del Perú:

Artículo 139°. Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

- ⁶⁵ Dicho criterio ha sido ratificado mediante la sentencia recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 3:

"(...) Y este derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tenor del cual: Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país".

A sí como en el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual:

(...) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas:

(...)

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos".

- ⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 02050-2002-AA/TC. Fundamento Jurídico 19.

sobre el fondo, esto es, sobre la culpabilidad o inocencia del imputado por el ilícito administrativo que tales hechos configuran; caso contrario, no podría operar dicha regla de derecho, toda vez que los hechos no habrían sido materialmente juzgados por la autoridad.

82. Asimismo, en su vertiente procesal, el principio *non bis in ídem* significa que no puede haber dos procesos jurídicos de sanción contra una persona con identidad de sujeto, hecho y fundamento⁶⁷.
83. De lo anteriormente expuesto, resulta válido concluir que la vulneración del principio del *non bis in ídem* se materializará cuando el Estado haya ejercido su potestad sancionadora en supuestos que confluyan los siguientes elementos: (i) un mismo sujeto (identidad subjetiva), (ii) mismos hechos (identidad objetiva); y, (iii) bajo el mismo fundamento⁶⁸.
84. Respecto de los presupuestos de operatividad de este principio, Morón Urbina⁶⁹ señala que éstos se encuentran referidos a:
- I. Identidad subjetiva o de persona.- consiste en que ambas pretensiones punitivas deben ser ejercidas contra el mismo administrado.
 - II. Identidad de hecho u objetiva.- consiste en que el hecho o conducta incurridas por el administrado deba ser la misma en ambos procedimientos.
 - III. Identidad causal o de fundamento.- identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.
85. Conforme se indicó en el considerando anterior, uno de los presupuestos para la configuración del principio del *non bis in ídem*, es la identidad objetiva. Al respecto, Morón Urbina⁷⁰ precisa que consiste en que el hecho o conducta incurrida por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que la norma contenga. Continúa diciendo que, no es relevante el *nomen juris* o como el legislador haya denominado a la infracción o título de imputación que se le denomine, sino la perspectiva fáctica de los hechos u omisiones realizadas.
86. En tal sentido, se considera necesario efectuar el análisis correspondiente a fin de determinar si en el presente caso, tal como sostiene el administrado en su recurso de apelación, se ha configurado la vulneración del principio del *non bis in ídem*.

⁶⁷ RUBIO CORREA, Marcial. *Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. PUCP - Fondo Editorial. Pág. 357 y 368.

⁶⁸ GARCIA ALBERTO, Ramón. *Non bis in ídem material y concurso de leyes penales*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales. Año 1995, p.90.

⁶⁹ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2014, pp. 788.

⁷⁰ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2014, pp. 788.

87. Tomando ello en consideración, debe señalarse que las conductas infractoras imputadas por ambas entidades responden a los hechos que se observan a continuación:

Cuadro N° 2: Cuadro comparativo para evaluar la vulneración al principio de *non bis in idem*

Triple identidad	Resolución de Capitanía N° 17-2013-M (DICAPI)	Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI (OEFA)
Identidad de sujeto	Savia Perú	Savia Perú
Identidad de hecho	Derrame de un (1) barril de hidrocarburo ⁷¹ al mar.	No adoptó las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo de 2013.
Identidad de fundamento	Artículo F-020101 ⁷² del Reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Artículo 74° y el numeral 75.1 del Artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Fuente: Resolución de Capitanía N° 17-2013-M y Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

88. Como puede apreciarse del cuadro N° 2 de la presente resolución, existe identidad de sujeto (Savia Perú) en ambas infracciones; sin embargo, se verifica que no existe identidad de hecho, en tanto que la DICAPI sancionó al administrado por haber derramado petróleo crudo en el mar, mientras que el OEFA –a través de la DFSAI–, declaró la responsabilidad administrativa de Savia Perú por no haber adoptado medidas de prevención⁷³ para evitar el derrame de petróleo crudo. Ambas infracciones responden a situaciones diferentes, pues la conducta imputada por el OEFA está referida al incumplimiento de las medidas de

⁷¹ Folio 59.

⁷² **REGLAMENTO DE LA LEY DE CONTROL Y VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES MARÍTIMAS, FLUVIALES Y LACUSTRES**
F-020101

Está prohibida la descarga o vertimiento de contaminantes y desechos en el mar, ríos y lagos navegables, que no cumplan con la legislación ambiental vigente y que provengan de naves, artefactos navales e instalaciones acuáticas o terrestres que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas salvo lo dispuesto en el artículo F-040102.

⁷³ Sobre este punto, conviene recordar lo señalado en los considerandos 34 y 35, respecto del principio de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, el cual exige que la gestión ambiental de los titulares de las actividades productivas o extractivas se encuentre orientada a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la concurrencia de un impacto ambiental negativo (también conocido como degradación ambiental).

prevención más no al derrame producido, este último hecho sancionado por la DICAPI. Es decir, el administrado, durante la ejecución de sus actividades de hidrocarburos, debió realizar el mantenimiento preventivo de los instrumentos, equipos o instalaciones que conforman el sistema de producción, a fin de evitar que los equipos colapsen, se produzca el derrame y eventual impacto ambiental. En ese sentido, contrariamente a lo manifestado por la administrada, se advierte que no existe una identidad objetiva entre las conductas infractoras atribuidas por la DICAPI y el OEFA.

89. Por tanto, este tribunal considera que, en el presente caso, no se configura uno de los presupuestos de operatividad del principio *non bis in idem*, como es la identidad de hecho.
90. Es así que, el presente argumento planteado por el administrado carece de sustento legal alguno, razón por la cual corresponde desestimarlos.

Respecto de la condición de EFA de la DICAPI

91. Mediante Ley N° 29325, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). El mencionado dispositivo legal dispuso en su artículo 4° que el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental está compuesto por el Ministerio del Ambiente, el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA); señalando que éstas tienen la finalidad de realizar las acciones de fiscalización ambiental a nivel nacional para lograr el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de todas las personas naturales o jurídicas.
92. En su artículo 7°, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental define a las EFA como entidades públicas tanto del nivel nacional, regional y local que cuentan con facultades expresas para ejercer las funciones de fiscalización ambiental.
93. El Decreto Legislativo N° 1147⁷⁴ que regula el Fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las Competencias de la Autoridad Marítima Nacional – Dirección General de Capitanías y Guardacostas, y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2014-DE, establece las competencias a cargo de la DICAPI. Dicho dispositivo legal señala que la DICAPI es un órgano de línea de la Marina de Guerra del Perú que, en su condición de Autoridad Marítima Nacional, se encarga de aplicar y hacer cumplir la normativa nacional e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte, a fin de velar por la protección y seguridad de la vida humana en el medio acuático, la protección del medio marino y la franja ribereña, así como reprimir las actividades ilícitas que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción.
94. La DICAPI ejerce funciones de fiscalización ambiental sobre las actividades que se desarrollen o tengan alcance en el medio acuático. Así, fiscaliza las actividades de las naves y embarcaciones que se encuentran en aguas jurisdiccionales

⁷⁴ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 11 de diciembre de 2012.



peruanas, y las de bandera nacional que se encuentran en alta mar o en aguas jurisdiccionales de otros países. También controla los posibles impactos que pudieran ocasionar en el medio marino las instalaciones acuáticas, los artefactos navales y, en general, todas aquellas actividades realizadas por personas naturales y jurídicas susceptibles de afectar el medio acuático.

95. En este contexto, la DICAPI impone sanciones en el marco de sus competencias, a todo aquel que ocasione una afectación al medio acuático, tal como ocurrió en el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Savia Perú por el derrame de hidrocarburos en el mar, ocurrido el 1 de mayo de 2013.

V3. Si resulta aplicable el principio de concurso de infracciones en el presente procedimiento administrativo sancionador

96. Savia Perú argumentó que, en atención a lo señalado por la primera instancia respecto de que el principio de concurso de infracciones debe ser aplicado en un mismo procedimiento, este argumento vulnera (i) el principio de: legalidad general, pues no existe tal prohibición en norma alguna, (ii) el principio de informalismo, según el cual los derechos de los administrados no deben ser afectados por la exigencia de requisitos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento; y, (iii) el deber de motivación, pues la DFSAI no realizó un correcto análisis de la aplicación del principio de concurso de infracciones.

97. Debe mencionarse que el principio del concurso de infracciones⁷⁵, recogido en el numeral 246.6 del artículo 246° del TULO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

98. Al respecto, conforme se ha señalado en el considerando 88 de la presente resolución, el OEFA no inició un procedimiento administrativo sancionador ni mucho menos declaró la responsabilidad administrativa del administrado por el mismo hecho que fue sancionado por la DICAPI, esto es, el derrame del petróleo, sino por no haber adoptado las medidas de prevención para evitar que se produzca el impacto negativo.

99. Sin perjuicio de lo antes señalado, resulta oportuno precisar que Morón Urbina ha señalado que a diferencia del principio de *non bis in ídem* que aborda el tema de

75

TULO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

6. Concurso de infracciones.- Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

la concurrencia del régimen sancionador para un mismo hecho, esta norma regula el supuesto que **dentro de un mismo régimen y procedimiento sancionador**, la conducta ilícita pueda calificar en más de un supuesto la relación de hechos típicos⁷⁶.

100. En consecuencia, pese a lo señalado por el administrado en su recurso de apelación, la sanción impuesta por la DICAPI se dio en el marco de un procedimiento administrativo sancionador distinto al iniciado por el OEFA; y, en tanto no existe una sola conducta que califique como varias infracciones sino que nos encontramos frente a conductas infractoras diferentes, presupuesto exigido para que se aplique el principio de concurso de infracciones, corresponde desestimar lo argumentado por el administrado.

VI. SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CAUSAL EXIMIENTE CONTENIDA EN EL LITERAL F) DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 255° DEL TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

101. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁷⁷ la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

102. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si, en el presente caso, se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁷⁶ Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 778.

⁷⁷ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.

En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.

- b) Otros que se establezcan por norma especial.

103. Para ello, cabe indicar que en el presente procedimiento administrativo sancionador se le imputó a Savia Perú la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución la cual consistía en:

"No haber adoptado las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo de 2013".

104. De acuerdo al documento adjunto en el Informe de Supervisión, el administrado debía realizar, de manera preventiva, los mantenimientos a los equipos, maquinarias, medios de transporte que conforman el sistema de producción de hidrocarburos antes de su utilización, de acuerdo con las hojas técnicas de mantenimiento de los equipos de maquinarias, debiendo además, llevar un registro de dichos mantenimientos⁷⁸.
105. No obstante, de la información obrante en el expediente se advierte que el administrado no ha acreditado que haya subsanado la infracción materia de evaluación antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, esta sala considera que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 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° 462-2017-OEFA/DFSAI del 30 de marzo de 2017, que declaró la responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú S.A., por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

⁷⁸

El referido informe obra en el disco compacto que se encuentra en la foja 5.

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.

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Presidente

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

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Vocal

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


.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ

Vocal

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



VOTO SINGULAR DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

En esta ocasión emito un voto singular –el cual presento y justifico por escrito de conformidad con lo previsto en el numeral 11.2 del artículo 11° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental–, sin que ello conlleve alguna discrepancia con lo decidido en la Resolución N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM.

1. En primer lugar, debo señalar –tal como lo hice en la Resolución N° 003-2017-OEFA/TFA-SMEPIM– que en la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 se concluyó declarando la nulidad de la resolución administrativa (Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI) que sancionó al administrado con una multa de 2 Unidades Impositivas Tributarias, debido a que la primera instancia aplicó la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD a pesar de encontrarse derogada. Dicha posición que fue suscrita por mí en el año 2014, ha sido revisada por la Sala Especializada en Energía al expedir las Resoluciones N°s 028-2015-OEFA/TFA-SEE, 044-2015-OEFA/TFA-SEE y 050-2015-OEFA/TFA-SEE en las cuales se señaló, entre otros argumentos, que las facultades adquiridas por el OEFA en materia ambiental, a través del artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, le permiten 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. Asimismo, estableció 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 Ejecutivo, 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. Por último, se precisó que la postura de la Sala, era perfectamente coincidente con lo señalado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ, del 2 de diciembre de 2014, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁷⁹.
2. En atención a lo indicado, siendo este último criterio el vigente actualmente en el Tribunal de Fiscalización Ambiental y encontrando asidero legal y fáctico en lo anotado en el punto anterior, debo señalar que adopto dicha postura; lo que supone,

⁷⁹ (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 – OEFA*

para el caso concreto, la correcta aplicación del numeral 3.3 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

3. De otro lado, con relación a lo establecido en el considerando 23 la Resolución Directoral N° 462-2017-OEFA/DFSAI de fecha 30 de marzo de 2017, al evaluar la alegada vulneración al principio de *non bis in ídem*, debo señalar que discrepo del argumento utilizado por la primera instancia respecto a la identidad de fundamento. En efecto, la diferencia planteada radica en que en el caso del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental la protección al ambiente es general mientras que la Dirección General de Capitanías y Guardacostas restringe su protección al mar.
4. Sobre lo anotado, debe tenerse en consideración que mediante Ley N° 29325, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), estableciéndose en el artículo 4° que el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental está compuesto por el Ministerio del Ambiente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA); señalando que éstas tienen la finalidad de realizar las acciones de fiscalización ambiental a nivel nacional para lograr el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de todas las personas naturales o jurídicas.
5. De conformidad con el Decreto Legislativo N° 1147 y Decreto Supremo N° 015-2014-DE, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas ejerce funciones de fiscalización ambiental sobre las actividades que se desarrollen o tengan alcance en el medio acuático. Así, el artículo 264° del indicado decreto supremo señala la obligación de cumplir la normativa nacional respecto a la protección del medio ambiente acuático, así como sobre la prevención y mitigación de la contaminación de este. En similar sentido, el artículo 265° señala que la protección del medio ambiente acuático y franja ribereña comprende toda política o acción ejecutada por la Autoridad Marítima Nacional el estado deseado de protección de dicho medio y sus recursos. Se incluyen acciones de prevención de la contaminación, acciones de respuesta, mitigación y remediación del efecto contaminante generado por accidentes ambientales de toda fuente.
6. Como fluye de lo indicado, el bien jurídico tutelado es el ambiente no siendo relevante –a efectos de diferenciar el fundamento de la sanción–, si la protección es a un componente del mismo, en este caso el agua del medio ambiente acuático o todo lo que se entiende por ambiente.



7. Por último, debe tenerse en cuenta que ante un supuesto de competencias concurrentes o disposiciones normativas ambiguas lo que debe garantizarse al administrado es que no se le sancione dos veces.

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal

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