



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1661-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 700-2016-OEFA/DFSAI/PAS

**EXPEDIENTE N°** : 700-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : SAVIA PERÚ S.A.<sup>1</sup>  
**UNIDAD FISCALIZABLE** : LOTE Z-2B  
**UBICACIÓN** : DISTRITO Y PROVINCIA DE TALARA,  
DEPARTAMENTO DE PIURA  
**SECTOR** : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
**MATERIAS** : RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Lima, 20 de diciembre del 2017

**VISTOS:** El Informe Final de Instrucción N° 1157-2017-OEFA/DFSAI/SDI, los escritos de descargos presentados por el administrado el 24 de agosto del 2016 y 4 noviembre del 2017; y,

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

1. Del 9 al 10 de setiembre del 2014, la Dirección de Supervisión realizó una supervisión especial (en adelante, Supervisión Especial 2014) a la unidad fiscalizable Lote Z-2B de titularidad de Savia Perú S.A. (en adelante, Savia). Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa del 10 de setiembre del 2014<sup>2</sup> y en el Informe de Supervisión Directa N° 545-2014-OEFA/DS-HID del 18 de diciembre del 2014 (en adelante, Informe de Supervisión)<sup>3</sup>.
2. Mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 1162-2016-OEFA/DS del 31 de mayo del 2016 (en adelante, Informe Técnico Acusatorio)<sup>4</sup>, la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados, concluyendo que Savia incurrió en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 847-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 20 de julio del 2016<sup>5</sup>, notificada al administrado el 25 de julio del 2016 (en adelante, Resolución Subdirectoral), la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, SDI) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, PAS) contra el administrado, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en el Artículo N° 1 de la parte resolutive de la referida Resolución Subdirectoral.
4. El 24 de agosto del 2016 el administrado presentó sus descargos al presente PAS<sup>6</sup>.
5. El 14 de noviembre del 2017, mediante la Carta N° 918-2017-OEFA/DFSAI<sup>7</sup> se notificó a Savia el Informe Final de Instrucción N° 1107-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>8</sup> (en adelante, Informe Final de Instrucción), a efectos de que formule sus descargos a la imputación efectuada en el marco del presente PAS. Dicho Informe Final de Instrucción fue

<sup>1</sup> Registro Único del Contribuyente N° 20203058781.

<sup>2</sup> Página 22 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

<sup>3</sup> Documentos digitalizados en el CD que obra en el folio 8 del Expediente.

<sup>4</sup> Folios 1 al 7 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 9 al 17 del Expediente.

<sup>6</sup> Escrito con registro de trámite documentario N° 2016-E01-059097. Folios 20 al 58 del Expediente.

<sup>7</sup> Folio 69 del Expediente.

<sup>8</sup> Folios 59 al 68 del Expediente.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1661-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 700-2016-OEFA/DFSAI/PAS

debidamente notificado al administrado, de acuerdo con lo establecido en el numeral 21.1 del artículo 21° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS<sup>9</sup> (en adelante, TUO de la LPAG).

6. El 4 de diciembre del 2017, mediante Carta SP-OM-1066-2017 el administrado presentó sus descargos a la Resolución Subdirectorial<sup>10</sup>.

## II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

7. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias) y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS), al tratarse de un procedimiento en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>11</sup>.
8. En ese sentido, se verifica que las infracciones imputadas en el presente PAS son distintas a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues no se aprecia que la supuesta infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas se trate del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o que configuren el supuesto de la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias<sup>12</sup>, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

<sup>9</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 21.- Régimen de la notificación personal"**

21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año. (...)"

<sup>10</sup> Escrito con registro de trámite documentario N° 2017-E01-087446. Folios 73 al 99 del Expediente.

<sup>11</sup> Ello conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, el cual establece lo siguiente:

**Disposición Complementaria Transitoria**

**Única:** Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo las disposiciones del nuevo Reglamento que reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

En ese sentido, a efectos del presente procedimiento administrativo sancionador seguirá rigiendo el TUO del RPAS, salvo en los aspectos que se configure el supuesto de la excepción establecida en la referida Única Disposición Transitoria.

<sup>12</sup> Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

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

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

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

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





- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
  - (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
9. Cabe resaltar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el PAS, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

### III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1 **Único hecho imputado:** Savia no habría adoptado las medidas de prevención a efectos de evitar impactos negativos generados el 8 de setiembre del 2014 en las aguas del mar de Lobitos al haber utilizado agua tratada (salmuera) con una densidad de 8.6 libras/galón como fluido de *workover* durante la perforación del tapón permanente EZ-SV para controlar el pozo

a) **Análisis del hecho imputado**

- **Sobre la emergencia ambiental del 8 de setiembre del 2014**
10. El 8 de setiembre del 2014, a través de la Carta SP-OM-1103-2014, Savia reportó al OEFA el derrame de 1.7 barriles de petróleo crudo, así como la fuga de seis mil trescientos treinta (6330) pies cúbicos de gas, ocurrido en la Plataforma PV 15, Yacimiento Providencia del Lote Z-2B<sup>13</sup>.
11. Durante la acción de supervisión especial del 2014, la Dirección de Supervisión realizó observaciones a Savia, las mismas que fueron absueltas mediante el escrito presentado el 24 de setiembre del 2014<sup>14</sup> de cuyo análisis la Autoridad Acusadora concluyó lo siguiente<sup>15</sup>:
- La emergencia ambiental se generó durante el *workover*<sup>16</sup> en el pozo PV-15-10 de la plataforma PV-15.
  - Este procedimiento consistió en la perforación (molienda) del tapón permanente EZ-SV, el cual se realizó con agua tratada (salmuera) de una densidad de 8.6 libras /galón, utilizándose un preventor de reventones "BOP", a fin de controlar cualquier situación adversa que se pudiera presentar, pues se desconocía la presión acumulada de las formaciones abiertas (presión de fondo del pozo).

*En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales. (...)*

<sup>13</sup> Página 19 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 8 del expediente.

<sup>14</sup> Carta N° SP-OM-1176-2014, con registro de trámite documentario 2014-E01-038383.

<sup>15</sup> Página 23 del Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID contenido en el CD anexo al Informe Técnico Acusatorio.

<sup>16</sup> Cabe señalar que el Servicio de Workover tienen como objetivo incrementar la producción de los pozos (fracturamiento hidráulico, acidificación) y realizar reparaciones mecánicas del pozo, asimismo los equipos se utilizan para sellar zonas depletadas en pozos existentes, convertir pozos productores en pozos de inyección, reemplazar el equipo de fondo con deterioro, terminación de pozos, desmontaje e instalación de arreglos de levantamiento artificial, operaciones de pesca, perforación y colocación de tapones de cemento. Profundización de pozos someros, etc. En operaciones, los equipos de Workover pueden utilizarse para sellar zonas agotadas en pozos existentes, abrir nuevas zonas productoras para aumentar la producción o bien activar zonas productoras.





- Durante la perforación de este tapón permanente se produjo la arremetida de gas en el pozo, debido a la existencia de una presión confinada que hizo que parte de la sarta de perforación (conformada por 8 tuberías) sea expulsada hacia la superficie.
  - Así, la presión del gas natural venció a la presión de la salmuera<sup>17</sup> usada como fluido de *workover*, causando que la manguera por donde ésta circulaba se desconecte del *power swivel* (equipo mecánico que facilita labores de perforación) y ocurra el derrame.
  - Producto de este incidente, el petróleo crudo derramado en el mar fue de aproximadamente 1.7 barriles y la fuga de gas fue de seis mil trescientos treinta (6,330) pies cúbicos, de acuerdo al Reporte Final de Emergencias Ambientales.
12. En ese sentido, se verificó que el derrame y la fuga de gas del 8 de setiembre del 2014 se generó por la utilización de agua tratada (salmuera) como fluido de *workover* de una densidad de 8.6 libras/galón durante la perforación del tapón permanente EZ-SV; siendo que Savia debió utilizar un fluido de una densidad mayor a 9.5 libras/galón para controlar dicho pozo, conforme se señaló en el Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID.
  13. De esta forma, se tiene que Savia: i) no estimó la presión del pozo a reactivar con la finalidad de usar una salmuera con una densidad adecuada; y, ii) a pesar de ello, utilizó una salmuera de baja densidad (8.6 libras/galón) para los trabajos de reactivación del pozo, con el fin de evitar flujos intempestivos o arremetidas de gas durante la perforación (molienda) del tapón permanente EZ-SC.
  14. La conducta infractora se sustenta en los registros fotográficos N° 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID en las que se observa el equipo de facilidades del trabajo de *workover* donde se produjo el incidente ambiental de derrame de fluido y gas<sup>18</sup>:

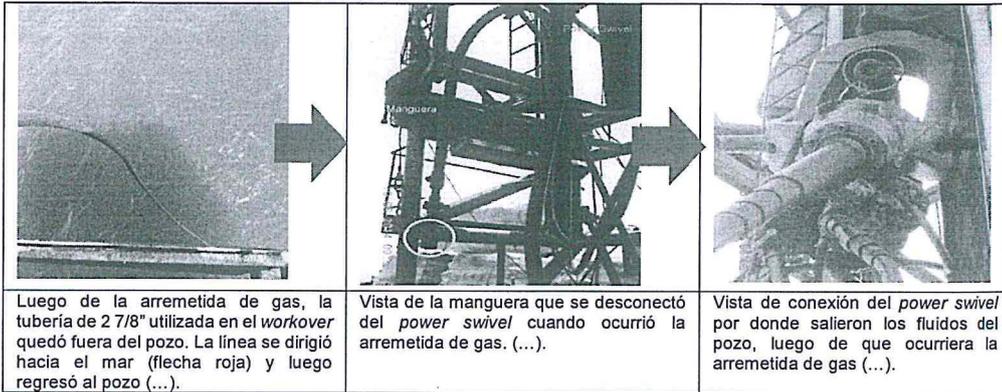
**Registros fotográficos N° 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID**

Fotografía N° 7	Fotografía N° 6	Fotografía N° 5
Luego de la arremetida de gas, la tubería de 2 7/8" utilizada en el Workover quedó fuera del pozo. La línea se dirigió hacia el mar (flecha roja) (...).	Luego de la arremetida de gas, la tubería utilizada en el Workover quedó fuera del pozo. La línea de 2 7/8" (flecha roja) se dirigió hacia el mar y luego regresó al pozo (flecha amarilla).	Vista de equipo de Workover de la Cia Petrez. Debido a la arremetida de gas la manguera por donde circulaba el agua tratada se desconecta del power swivel y ocurre el derrame de fluidos y fuga de gas. La tubería de 2 7/8" sale del pozo (flecha roja), se sumerge en el mar y regresa al pozo (flecha amarilla) (...).
Fotografía N° 8	Fotografía N° 9	Fotografía N° 10



<sup>17</sup> Se usó salmuera de 8.6 lb/gal de densidad para perforar el tapón permanente del pozo, lo cual no pudo controlar la presión del gas. De acuerdo a supervisor debió usarse cloruro de calcio de 9.5 lb/gal.

<sup>18</sup> Páginas 27 a 34 del Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID contenido en el CD anexo al Informe Técnico Acusatorio.



Fuente: Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID.

Elaboración: Subdirección de Instrucción e Investigación. DFSAI.

15. Por su parte, el "Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote Z-2B Zócalo Continental" (en adelante PAMA), contempla en el Plan de Manejo Ambiental la posibilidad de que ocurran derrames de petróleo y gas en el mar, cuando se produzcan fallas mecánicas, humanas o de la naturaleza, se rompan líneas submarinas de transferencia o se dañen los equipos en las plataformas y/o baterías.
16. En ese sentido, las medidas de prevención propuestas para evitar los derrames durante las operaciones contempladas en el PAMA, son el desparafinado; drenajes líquidos de los depuradores de gas; cambio de bomba de subsuelo; corrida de rascadores o "chanchos"; cambios de aceite a motores, generadores eléctricos y otros; desfogues para arranques de pozos; operaciones de servicios de pozos; y, desfogues de líneas sobrepresurizadas.
17. No obstante, no se identifica en el PAMA medidas de prevención e identificación de los potenciales riesgos de la perforación (molienda) de tapones permanentes, por lo que con mayor razón, el administrado debió ejecutar medidas preventivas para minimizar los riesgos de la perforación.
18. De lo previamente expuesto se desprende, que Savia no adoptó las medidas de prevención a efectos de evitar impactos negativos generados el 8 de setiembre del 2014 por el derrame de 1.7 barriles de petróleo crudo y gas, al haber utilizado una salmuera de baja densidad (8.6 libras/galón) como fluido de workover durante la perforación del tapón permanente EZ-SV, sin estimar la presión confinada del pozo a reactivar.
19. Respecto a los impactos ambientales negativos derivados de este tipo de emergencias ambientales, cabe indicar que el propio PAMA identifica los efectos del petróleo en el agua y el venteo<sup>19</sup> de gas, conforme se detalla en el punto 3.8 del PAMA:

"El petróleo esparcido en el espejo de agua, evita que la oxigenación del agua por contacto atmosférico dificulte la entrada de la luz solar y por lo tanto dificulta el proceso de fotosíntesis con la consiguiente disminución del oxígeno disuelto en el agua. (...). El petróleo esparcido o diseminado sobre la superficie del agua se oxida en la columna de agua y se evapora por acción de la temperatura y los vientos, permitiendo la entrada al ecosistema marino de ciertos componentes tóxicos presentes en algunas fracciones de petróleo (...)."

El gas natural, materia prima secundaria en la producción de petróleo, al ser venteado a la atmósfera, debido a necesidades operativas o por fugas accidentales, pasa a formar parte

<sup>19</sup> Decreto Supremo N° 032-2002-EM, aprueban "Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos" "VENTEO

Es la acción realizada en una Instalación de Hidrocarburos mediante la cual se deja fluir libremente a la atmósfera el Gas Natural, en volúmenes mayores de 0.11 pies cúbicos por segundo."





de la atmósfera rodeante del lugar de la descarga y de acuerdo con los vientos y la intensidad solar, puede producir el "smog fotoquímico", del mismo modo que en la noche o días nublados una parte de este gas venteadado precipitará por efectos de condensación.

El gas natural, según los análisis de laboratorio también posee pequeñas cantidades de CO<sub>2</sub>, elemento ligado al efecto invernadero y H<sub>2</sub>S gas venenoso y altamente tóxico".

Fuente: Programa de adecuación y manejo ambiental del Lote Z-2B Zócalo Continental.

#### b) Análisis de descargos

##### ▪ **Sobre las competencias del OEFA y de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas respecto a los derrames de hidrocarburos en el mar**

20. Savia alegó que en los años 2001 y 2002 el Consejo Nacional del Ambiente (en adelante, CONAM) resolvió las solicitudes planteadas por tres (3) empresas en casos en los cuales habían ocurrido derrames de hidrocarburos en cursos de agua, y, habría determinado en todo los casos que la entidad que ejercería la competencia sancionadora exclusiva para los derrames de hidrocarburos en cuerpos de agua sería la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (en adelante, DICAPI).
21. En esa línea, el administrado señaló que el 16 de mayo del 2012 se publicó la Resolución N° 021-2012-CONAM-PCD, la cual habría determinado que la DICAPI es la EFA con potestad sancionadora exclusiva para derrames de hidrocarburos (sin embargo, no presentó dicha resolución a sus escritos de descargos).
22. Savia señaló además que la DICAPI, mediante la Resolución de Capitanía N° 21-2014-M lo sancionó por el derrame de hidrocarburos del 8 setiembre del 2014, por lo que el OEFA pretende imponer una sanción por infracciones que ya han sido analizadas por la Capitanía de Puerto de Talara, órgano descentralizado de la DICAPI.
23. Al respecto, a continuación, se analizará la potestad sancionadora que ejerce tanto la DICAPI como el OEFA.

#### El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y las Entidades de Fiscalización Ambiental

24. El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, SINEFA) es un sistema funcional<sup>20</sup> creado por la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el cual forma parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (en adelante, SNGA).
25. El SINEFA tiene por objetivo asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, de derecho privado o público, se realicen de acuerdo con la normativa ambiental correspondiente<sup>21</sup>; y, se encuentra integrado por el Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM), el OEFA, y las entidades de fiscalización ambiental (en adelante, EFA) de nivel nacional, regional o local<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

"Artículo 45°.- **Sistemas Funcionales**

Los Sistemas Funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado."

(Subrayado agregado)

<sup>21</sup> Artículo 3° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>22</sup> Para mayor información sobre las competencias en materia de fiscalización ambiental de las EFA de nivel nacional, se puede revisar el libro elaborado por el OEFA: El control ambiental a cargo del Poder Ejecutivo. Disponible en: <http://www.oefa.gob.pe/publicaciones/el-control-ambiental-a-cargo-del-poder-ejecutivo>





26. Se debe recordar que un sistema funcional, de acuerdo con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Por tanto, los sistemas funcionales, como el SINEFA, suponen –desde su misma creación– la asignación de funciones diferenciadas sobre **fiscalización en el ámbito ambiental asignadas a distintas entidades del Estado**; por ello, este sistema está conformado no solo por el MINAM y el OEFA (su ente rector), sino también por las diferentes EFA.
27. A su vez, una entidad será una EFA si tiene atribuidas alguna, o todas las funciones de fiscalización ambiental entendida en el sentido amplio de la definición (evaluación, supervisión, entre otros), o en sentido estricto (potestad sancionadora)<sup>23</sup>, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables de sus administrados, y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización.
28. Así, el ordenamiento jurídico peruano, y, en específico, el SNGA y el SINEFA contemplan que la fiscalización ambiental –entendida como instrumento de política ambiental<sup>24</sup>– esté a cargo de diversas entidades de los tres (3) niveles de gobierno, las cuales tienen asignadas **funciones específicas ambientales de evaluación, supervisión, y/o de fiscalización ambiental en sentido estricto (sanción)**, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, como se puede observar de los siguientes ejemplos:

**Cuadro N° 1: Ejemplos de ámbito de competencias de las EFA**

	Ejemplo	EFA competentes en materia ambiental
1	La Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Municipales (PTAR) a cargo de la EPS "B", nunca tuvo mantenimiento desde su construcción en 1999, por lo que no trata las aguas negras; y, vierte sus efluentes a un río.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la posible excedencia de los LMP del sector saneamiento: El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.</li> <li>- Sobre la posible afectación al cuerpo hídrico por los vertimientos de aguas negras sin tratamiento <u>al río</u>: la Autoridad Nacional del Agua.</li> </ul>
2	La empresa Minera "X" excede los LMP del sector minero permanentemente por un (1) año del parámetro mercurio; y, vierte sus efluentes a una laguna.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre la posible excedencia de los LMP del sector minero: El OEFA.</li> <li>- Sobre la posible afectación al cuerpo hídrico por los vertimientos <u>a la laguna</u>: la Autoridad Nacional del Agua.</li> </ul>
3	Producto del inadecuado almacenamiento de los residuos sólidos en el borde de la plataforma petrolera de la empresa "B" –ubicada en el medio marino– dos (2) toneladas de residuos sólidos peligrosos fueron arrojados al mar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobre el posible incumplimiento de las obligaciones ambientales específicas de la actividad de hidrocarburos en la plataforma petrolera, incluidas las referidas a los residuos sólidos: el OEFA.</li> <li>- Sobre el vertimiento de residuos sólidos <u>al mar</u>: la DICAPE.</li> </ul>

Elaboración: Subdirección de Instrucción e Investigación.

<sup>23</sup> Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental.

**"Artículo 2°.- Ámbito de Aplicación**

(...)

2.2. La fiscalización ambiental, regulada en la presente norma, comprende las acciones de fiscalización ambiental que son ejercidas por el OEFA y las EFA de acuerdo a sus competencias.

La fiscalización ambiental, en sentido amplio, comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental. La fiscalización ambiental en sentido estricto comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; sujeta al inicio del procedimiento administrativo sancionador".

<sup>24</sup> Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente

**"Artículo 16°.- De los instrumentos**

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

(...)

**Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos**

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

(...)"

(Subrayado agregado)





29. Conforme se observa en los ejemplos del cuadro precedente, en ningún caso existe la concurrencia de dos (2) EFA que tengan la misma competencia de fiscalización ambiental asignada, en tanto cada una de las conductas descritas comprenden al menos dos (2) supuestos de hecho (dos posibles incumplimientos a la normativa ambiental) que pueden ser enmarcados en la competencia de una EFA por criterios de sectorialidad y transectorialidad, respectivamente<sup>25</sup>.

Las funciones de fiscalización ambiental de la DICAPI y el OEFA

30. De acuerdo con lo señalado anteriormente, una entidad será una EFA si tiene asignada una función de fiscalización ambiental en sentido amplio o estricto (potestad sancionadora).
31. Al respecto, la DICAPI tiene la potestad sancionadora respecto de la protección del ambiente acuático, entendido éste como el dominio marítimo y las aguas interiores<sup>26</sup>. Así, la DICAPI es una EFA al tener asignada la función de fiscalización ambiental en sentido estricto del medio acuático comprendido por el dominio marítimo y las aguas interiores, así como los ríos y los lagos navegables, y las zonas insulares, entre otros<sup>27</sup>; por lo que se considera que no existe controversia alguna respecto de la competencia, ni de la potestad sancionadora, ejercida por la DICAPI respecto del medio marítimo.
32. En este punto resulta importante señalar que el OEFA asumió las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos y electricidad desde el 4 de marzo de 2011<sup>28</sup>.
33. Por esta razón, si en el marco del desarrollo de las actividades de hidrocarburos de un administrado se produce un derrame de éstos en el mar, dicha emergencia

<sup>25</sup> Nótese que en ningún caso se señala que dos (2) EFA tienen competencia de fiscalización ambiental frente a un presunto incumplimiento sectorial (excedencia de LMP, incumplimiento de compromiso establecido en el IGA), por ejemplo.

<sup>26</sup> Decreto Legislativo N° 1147 - Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas  
**"Artículo 1°.- Objeto**  
 El presente Decreto Legislativo tiene por objeto el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, sobre la administración de áreas acuáticas (...), con el fin de velar por la seguridad de la vida humana en el mar, ríos y lagos navegables, la protección del medio ambiente acuático, y reprimir las actividades ilícitas en el ámbito de su jurisdicción (...)  
**Artículo 2°.- Ámbito de aplicación**  
 El ámbito de aplicación del objeto del presente Decreto Legislativo es:  
 1) El medio acuático comprendido por el dominio marítimo y las aguas interiores, así como los ríos y los lagos navegables, y las zonas insulares, incluidas las islas ubicadas en el medio acuático del Perú.  
 2) Los terrenos ribereños hasta los cincuenta (50) metros medidos a partir de la línea de más alta marea del mar y las riberas hasta la línea de más alta crecida ordinaria en las márgenes de los ríos y lagos navegables".  
**Artículo 19°.- Infracciones y sanciones**  
 1) La Autoridad Marítima Nacional ejerce la potestad sancionadora por la comisión de infracciones al presente Decreto Legislativo, su reglamento y normas complementarias que se cometan por acción u omisión que afecte: i) la protección y seguridad de la vida humana en el ámbito acuático; ii) la prevención y protección del ambiente acuático; iii) el control y vigilancia del tráfico acuático y la seguridad y protección de la navegación en el ámbito acuático.  
 (...)”  
 3) El reglamento especifica las conductas infractoras y sus respectivas sanciones con relación con los bienes jurídicos protegidos que se han considerado en el numeral 1) del presente artículo (...).  
 4) La responsabilidad administrativa es independiente de las responsabilidades penales y civiles y otras administrativas de competencia ajena a la autoridad marítima nacional, en tanto a la diferencia en su fundamento y bien jurídico protegido.

(Subrayado agregado)

<sup>27</sup> Ibidem.

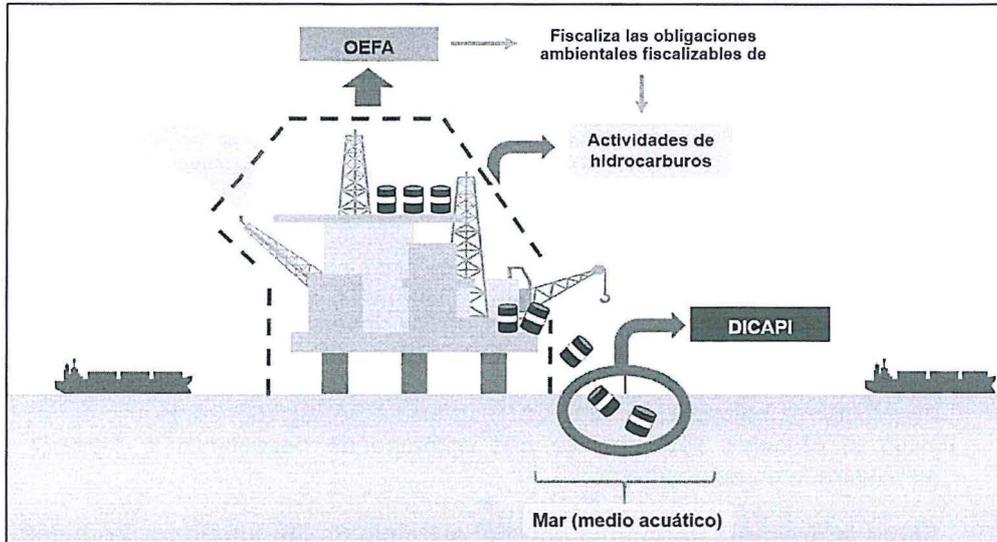
<sup>28</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general electricidad, entre el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN y el Organismo de Evaluación Fiscalización Ambiental OEFA  
**"Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011".**





ambiental será supervisada por el OEFA a fin de verificar si tuvo lugar como consecuencia del incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, siendo que solo en caso se verifique ello se impondrán las medidas y sanciones correspondientes. En cambio, la DICAPI, solo podrá supervisar, y eventualmente, sancionar, la afectación al medio acuático, de acuerdo a sus competencias:

**Grafico N° 1: Ámbito de competencia del OEFA y la DICAPI**



Elaboración: Subdirección de Instrucción e Investigación. DFSAI.

34. En base a lo expuesto, se evidencia que no existe identidad entre las funciones asignadas a la DICAPI y al OEFA. Por lo tanto, corresponde desestimar el presente extremo de los descargos del administrado.

▪ **Sobre las Resoluciones emitidas por el CONAM**

35. En sus escritos de descargos, Savia alegó que se debe tomar en cuenta los pronunciamientos formulados mediante las Resoluciones N° 118-2001-CONAM/PCD, N° 002-2002-CONAM/PCD y N° 021-2012-CONAM/PCD emitidos por el CONAM, que: i) ratificaron el principio de prohibición del *non bis in Idem* en el ámbito sancionador ambiental; y, ii) determinaron que la DICAPI era la entidad que ejerce competencia sancionadora exclusiva para los derrames de hidrocarburos en cuerpos de agua.

Las Resoluciones N° 118-2001-CONAM-PCD y N° 002-2002-CONAM-PCD

36. De la revisión de las Resoluciones N° 118-2001-CONAM-PCD y N° 002-2002-CONAM-PCD<sup>29</sup>, citadas por Savia en sus escritos de descargos, se observa que el CONAM analizó dos (2) casos de derrames de hidrocarburos en zonas marinas en los que se produjeron derrames de hidrocarburos.

37. No obstante, del análisis de los casos analizados en las citadas resoluciones del CONAM, se tiene que los hechos sancionados por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN)<sup>30</sup> no hacen referencia alguna a la falta de medidas de prevención adoptadas por el titular de hidrocarburos –hecho controvertido materia del presente PAS– conforme se observa en el siguiente cuadro:

<sup>29</sup> Publicadas el 7 de diciembre del 2001, y el 2 de setiembre del 2002 en el diario oficial "El Peruano", respectivamente.

<sup>30</sup> Denominado OSINERG en los años 2001 y 2002.



**Cuadro N° 2: Hechos sancionados por el OSINERGMIN en las Resoluciones N° 118-2001-CONAM-PCD y N° 002-2002-CONAM-PCD**

Resolución CONAM	Resolución del OSINERGMIN analizada por el CONAM	Hecho sancionado por el OSINERGMIN
Resolución Presidencial N° 118-2001-CONAM/PCD	Resolución de Gerencia General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía OSINERG N° 066-2001-OS/GG	"Sancionan con multa a GMP S.A. y Oiltanking Perú S.A.C. por el <u>derrame de petróleo industrial ocurrido en la Planta de Abastecimiento Terminal Eten</u> ".
N° 002-2002-CONAM/PCD	Resolución de Gerencia General del Organismo Supervisor de La Inversión en Energía OSINERG N° 104-2001-OS/GG	"Sancionar a MARINA DE GUERRA DEL PERU (OFICINA NAVIERA COMERCIAL) con una multa de treinta (30) UIT, vigente a la fecha de pago, por el <u>derrame de petróleo ocurrido durante la descarga del BAP "Talara" en la Refinería de Conchán, el 31 de diciembre del 2000</u> ".

Elaboración: Subdirección de Instrucción e Investigación.

38. De esta forma, los hechos imputados y sancionados en las Resoluciones de Gerencia General del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía - OSINERG N° 066-2001-OS/GG y N° 104-2001-OS/GG y que fueron materia de análisis en las resoluciones del CONAM invocadas por Savia son distintos al imputado en la Resolución Subdirectoral N° 847-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 20 de julio del 2016, que inició el presente PAS, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
- **Sobre la presunta antinomia entre el ejercicio de las funciones ambientales de la DICAPI y el OEFA**
39. De acuerdo con los descargos de Savia, teniendo en cuenta los pronunciamientos del CONAM, en los conflictos de competencia entre el OSINERGMIN y la DICAPI, el OEFA debe establecer los criterios a seguir entre las antinomias surgidas del ejercicio de las competencias del OEFA y de las EFA, en su calidad de ente rector del SINEFA.
40. Al respecto, de acuerdo al Tribunal Constitucional<sup>31</sup>, una antinomia o conflicto normativo se produce cuando dos o más normas que tienen similar objeto prescriben soluciones incompatibles entre sí, de forma tal que el cumplimiento o aplicación de una de ellas implica la violación de la otra, generando las siguientes consecuencias: i) incompatibilidad entre una que manda hacer algo y otra que lo prohíbe; ii) incompatibilidad entre una norma que manda hacer algo y otra que permite no hacerlo; y, iii) incompatibilidad entre una norma que prohíbe hacer algo y otra que permite hacerlo.
41. En este caso, se considera que la presunta antinomia a la que hace referencia Savia es la incompatibilidad entre una norma que manda hacer algo y otra que lo prohíbe, por lo que corresponde determinar si en la actuación de la DICAPI en el procedimiento administrativo sancionador resuelto por la Resolución de Capitanía N° 21-2014-M y la Resolución Subdirectoral N° 847-2016-OEFA/DFSAI/SDI, se aplican dos (2) normas que simultáneamente plantearían consecuencias contradictorias para un mismo hecho. No obstante, la obligación de adoptar medidas prevención del riesgo y daño ambiental tiene un objeto distinto a la prohibición de descarga o vertimiento de contaminantes al mar establecido en el Decreto Supremo N° 028-DE-MGP, además de no observarse incompatibilidad alguna entre la aplicación de ambas disposiciones normativas, conforme se muestra en el siguiente cuadro:



<sup>31</sup> Fundamentos 51 y 53 de la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 047-2004-AI/TC. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html>.

**Cuadro N° 3: Análisis de incompatibilidad de normas**

Tipo de incompatibilidad	Norma que contiene un mandato	Norma que contiene una prohibición	Contradicción y/o incompatibilidad
Incompatibilidad entre una norma que manda hacer algo y otra que lo prohíbe.	<p>Ley N° 28611, Ley General del Ambiente  <b>"Artículo 74°.- De la responsabilidad general</b>  <i>Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente (...), como consecuencia de sus actividades.</i></p> <p><b>"Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente</b>  <b>75.1</b> El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente <u>medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos (...)</u> en cada una de las etapas de sus operaciones (...).</p> <p><b>Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM</b>  <b>"Artículo 3°.-</b> Los Titulares a que hace mención el artículo 2 (...) son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos (...)"</p>	<p><b>Decreto Supremo N° 028-DE-MGP que aprueba el Reglamento de la Ley N° 2662 - Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres</b>  <b>"F-020101</b> <u>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".</u></p>	No existe

Elaboración: Subdirección de Instrucción e Investigación.

42. De esta forma, al no existir contradicción alguna entre las normas sustantivas utilizadas por el OEFA y la DICAPI, no se configura la antinomia normativa alegada por Savia, y, por lo tanto, corresponde desestimar el presente extremo de los descargos del administrado.

▪ **Sobre la presunta vulneración al principio de *non bis in ídem***

43. En sus descargos, Savia señaló que el PAS iniciado mediante la Resolución Subdirectoral N° 847-2016-OEFA/DFSAI/SDI vulneraría la prohibición del *non bis in ídem* en sus vertientes material y procesal, ya que la DICAPI, mediante la Resolución de Capitanía N° 21-2014-M ya sancionó a Savia por el derrame de hidrocarburos del 8 setiembre del 2014. La vulneración al citado principio, según Savia, se configuraría al existir identidad de fundamento, pues en ambos procedimientos el bien jurídico tutelado es el medio ambiente; y, si bien OEFA incorpora la conducta de Savia como parte del hecho imputado, la infracción sancionable está constituida por la ocurrencia del impacto ambiental negativo.

44. En atención a lo señalado, corresponde determinar si los referidos hechos imputados en la Resolución Subdirectoral N° 847-2016-OEFA/DFSAI/SDI y en la Resolución de Capitanía N° 21-2014-M se subsumen en el supuesto de triple identidad contenido en el principio de *non bis in ídem*.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1661-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 700-2016-OEFA/DFSAI/PAS

(i) Identidad de sujeto

45. Existe identidad de sujeto entre los procedimientos administrativos sancionadores, iniciados por la DICAPI y el OEFA, toda vez que en ambos casos se iniciaron contra Savia.

(ii) Identidad de hecho

46. Respecto de la identidad de hecho, de la revisión de la conducta sancionada por la DICAPI en la Resolución de Capitanía N° 021-2014-M, se identifica que corresponde **específicamente a la acción de verter 1.7 barriles de hidrocarburo al mar**. Esta sanción se fundamenta en la prohibición expresa establecida en el Artículo F-020101 del Decreto Supremo N° 028-DE-MGP, que prohíbe la descarga o vertimiento de contaminantes y desechos en el mar<sup>32</sup>.
47. **En consecuencia, la conducta infractora sancionada por la DICAPI no recae en las acciones previas a la ocurrencia del derrame –que son de competencia sectorial– sino específicamente en la acción de verter hidrocarburos al mar.**
48. Por otro lado, el presente PAS fue iniciado a Savia mediante la Resolución Subdirectoral N° 847-2016-OEFA/DFSAI/SDI por **no adoptar las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia de derrame de hidrocarburo, y fuga de gas del pozo PV15-10, producto de la rotura de la manguera que se conecta al *power swivel* del citado pozo durante la perforación del tapón permanente EZ-SV; es decir, el presente PAS versa sobre las acciones previas a la ocurrencia del derrame que en este caso se refieren a:**
- Usar una salmuera de baja densidad para los trabajos de reactivación del pozo.
  - No haber estimado la presión del pozo a reactivar con la finalidad de usar una salmuera con una densidad adecuada.
49. Sobre el particular, debe entenderse que las medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos son un conjunto de acciones que tienen por objeto evitar la degradación de los componentes ambientales durante el desarrollo de una determinada obra u actividad<sup>33</sup>.
50. Siendo que la imputación analizada en el presente procedimiento está referida a las acciones previas que hubieran podido adoptar Savia para evitar que la presión del gas ocasionara el salto de la sarta de perforación y la desconexión de la manguera de salmuera (del equipo *power swivel*) que produjo el derrame de petróleo, salmuera y la fuga de gas natural asociado; no existe identidad alguna entre estas acciones, y el vertimiento de petróleo crudo al mar, como se observa del siguiente gráfico:



<sup>32</sup> Decreto Supremo N° 028-DE-MGP que aprueba el Reglamento de la Ley N° 2662 - Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres

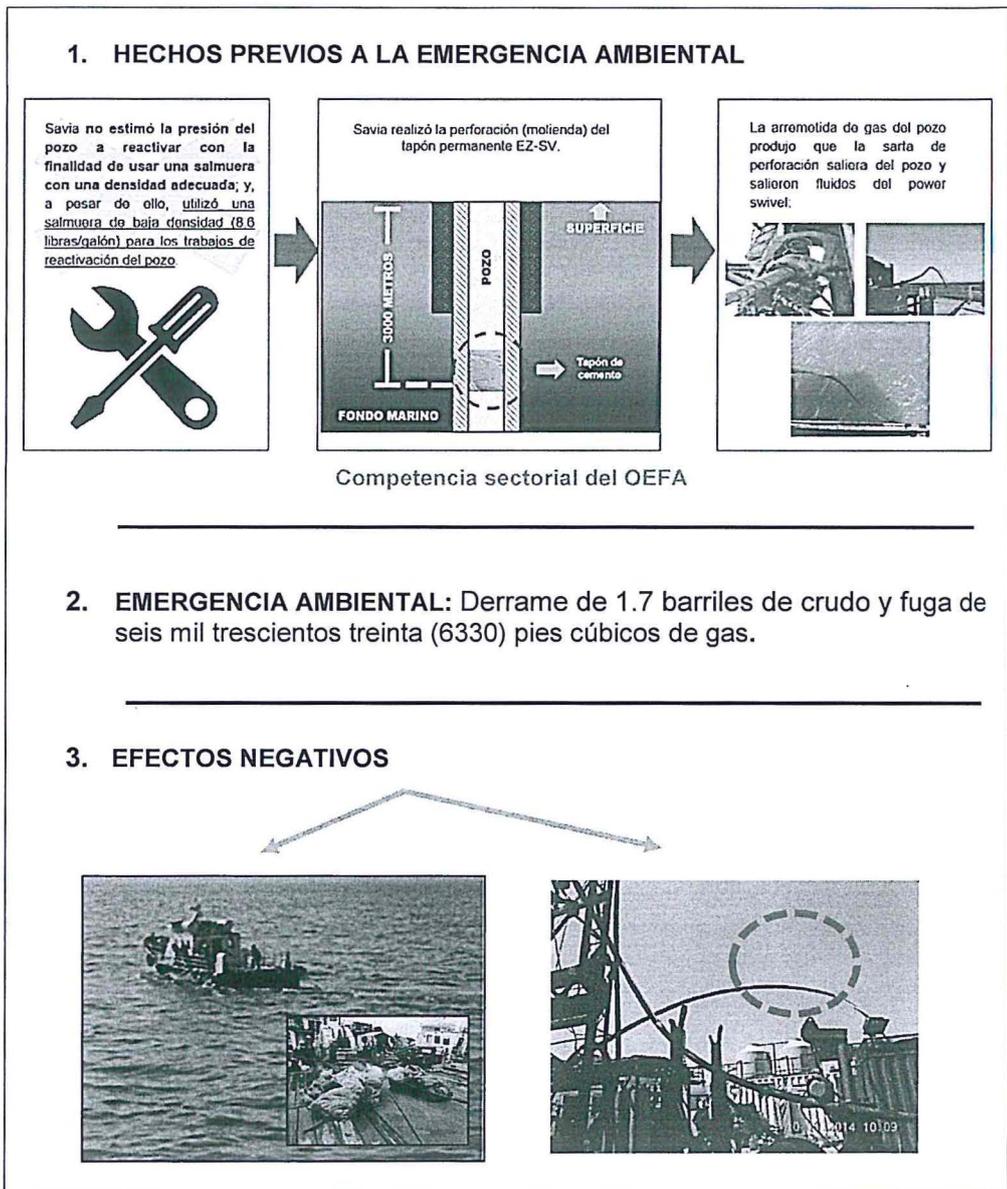
"F-020101 Está prohibida la descarga o vertimiento de contaminantes y desechos en el mar, ríos y lagos navegables, que no cumplan con la legislación ambiental vigente y que provengan de naves, artefactos navales e instalaciones acuáticas o terrestres que estén conectadas o vinculadas con dichas aguas salvo lo dispuesto en el artículo F-040102".

<sup>33</sup> Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental. México 2004.

Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/reglev/Reg\\_LGEEPA\\_MEIA\\_311014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/reglev/Reg_LGEEPA_MEIA_311014.pdf)



**Grafico N° 2: Hechos de la emergencia ambiental del 8 de setiembre del 2014**



Elaboración: Subdirección de Instrucción e Investigación. DFSAI.

51. De esta forma, siendo que el hecho sancionado mediante la Resolución de Capitanía N° 021-2014-M, es el vertimiento al mar de hidrocarburos, y el hecho imputado a Savia en el presente procedimiento es la falta de adopción de medidas que permitan prevenir el referido derrame de hidrocarburos y fuga de gas el 8 de setiembre del 2014, no existe identidad entre los hechos imputados en ambos procedimientos administrativos sancionadores.

(iii) Identidad de fundamento

52. Al respecto, Savia señaló que la falta de adopción de medidas sin mediar un impacto ambiental, no sería sancionable, al no encontrarse en el supuesto de hecho del Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM; y, que la utilización de competencias ambientales por parte de la DICAPI supone la identidad de fundamento de los hechos sancionados por la DICAPI en la Resolución de Capitanía N° 21-2014-M y el presente PAS:





"Conforme a lo anterior, la Capitanía de Puerto de Talara, en su calidad de EFA, impuso una multa a nuestra Empresa por la fuga de gas y derrame de hidrocarburos ocurrida el 08 de setiembre de 2014 teniendo como fundamento la prohibición de realizar vertimiento de contaminantes y desechos en el mar, es decir, utilizando una competencia ambiental".

53. Sobre el particular, corresponde precisar que la ocurrencia de un impacto ambiental negativo es solo uno de los elementos de la conducta imputada por lo que, la similitud con la imputación efectuada por la DICAPI no resulta relevante, toda vez que la conducta bajo análisis cuenta con otros elementos como la adopción o no de medidas que procuren evitar o mitigar dicho impacto<sup>34</sup>.
54. A su vez, del análisis de la Resolución de Capitanía N° 021-2014-M, se observa que tanto la norma sustantiva como la norma tipificadora utilizada por la DICAPI, no guardan relación alguna respecto del presente procedimiento administrativo sancionador, ya que sancionan directamente el vertimiento de hidrocarburos al mar:

**Cuadro N° 4: Hecho imputado, y normas sustantivas y tipificadoras utilizadas por la DICAPI**

Hecho sancionado en la Resolución de Capitanía N° 021-2014-M	Norma Sustantiva
Vertimiento de aproximadamente 1.7 barriles de petróleo crudo al mar producto del golpe de gas en la plataforma petrolera PV-15 ubicada en la zona de mar denominada "litoral".	Decreto Supremo N° 028-DE-MGP que aprueba el Reglamento de la Ley N° 2662 - 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".
	Norma tipificadora Decreto Supremo N° 028-DE-MGP que aprueba el Reglamento de la Ley N° 2662 - Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres "A-030601 La Autoridad Marítima está facultada para sancionar, dentro del ámbito de su competencia, toda contravención a la Ley, al Reglamento, y a las regulaciones de los sectores competentes. A-030602 Las sanciones que pueden aplicarse son las siguientes: a) Amonestación escrita. b) Multas, que se impondrán de acuerdo a la Tabla de Multas de Capitanías. c) Suspensión, consistente en la pérdida temporal de los derechos, las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones otorgados por la Autoridad Marítima. d) Cancelación, consistente en la pérdida de los derechos referidos en el inciso anterior".

55. Por tanto, de los documentos que obran en el expediente, se verifica que el presente PAS no contraviene el principio de *non bis in idem* en sus vertientes procesal ni material previsto en el 11 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, toda vez que se ha verificado que no hay identidad entre los hechos imputados y el fundamento de la Resolución Subdirectorial N° 1453-2016-OEFA/DFSAI/SDI y la Resolución de Capitanía N° 21-2014-M.

▪ **Sobre la prohibición del *non bis in idem* en los PAS seguidos por el OEFA y otras EFAs en la jurisprudencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

56. En sus descargos, Savia señaló que el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, TFA) reconoció la prohibición del *non bis in idem* como criterio para evitar la imposición de una doble sanción cuando el OEFA y otras EFAs comparten competencias sancionadoras sobre una materia específica. Este reconocimiento habría sido recogido en la Resolución N° 149-2012-OEFA/TFA, donde el TFA resolvió un caso de aplicación del principio *non bis in idem* entre una sanción impuesta por el

<sup>34</sup> Ver los Considerandos 48 a 50 de la presente Resolución.





OEFA y otra imputada por el Ministerio de la Producción, ambas en materia de manejo de residuos sólidos.

57. Sobre el particular, corresponde analizar si los hechos analizados por el TFA en la precitada resolución son aplicables al caso en concreto.
58. Así, de la revisión de la Resolución N° 149-2012-OEFA/TFA del 22 de agosto del 2012, se tiene que el TFA determinó la configuración de la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento en un caso por la incumplimiento a las normas transectoriales de residuos sólidos, establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al señalarse que tanto el Ministerio de la Producción y el OEFA sancionaron a la empresa Pacific Freeezing, por la no presentación de la Declaración de Manejo y Plan de Manejo de Residuos Sólidos, utilizando ambas entidades la misma norma sustantiva y tipificadora para sancionar el referido hecho, como se señala la página 9 de la Resolución N° 149-2012-OEFA/TFA:

*"Al respecto, seguidamente analizaremos si se ha producido la triple identidad:*

- I. Identidad de sujeto: Los dos procedimientos administrativos sancionadores se siguen contra PACIFIC FREEZING.*
- II. Identidad de hecho: Los hechos constitutivos de las infracciones detectadas en ambos procedimientos son los mismos, por que consisten en la no presentación de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes a los años 2009 y 2010, respectivamente.*
- III. Identidad de fundamento: En los dos casos el cumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable es la prevista en el artículo 115° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Asimismo, en ambos expedientes se trata de la infracción tipificada en el numeral 74 del artículo 134° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, según el Código 74° del Cuadro de Sanciones anexo al Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas aprobado por Decreto Supremo N° 016-2007-PRODUCE".*

59. Asimismo, contrariamente a lo manifestado por el administrado se debe indicar que el TFA, mediante la Resolución N° 29-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto del 2017, confirmó que no existe vulneración al principio de *non bis in idem* entre la sanción y la declaración de responsabilidad administrativa imputada por la DICAPI y el OEFA a Savia, en un caso de derrame de hidrocarburos producto de la no adopción de medidas preventivas, como se cita a continuación:

*"(...) 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 prevención 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 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.  
(...)"*

(Resaltado y subrayado agregado)

60. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento alegado por el administrado en este extremo.





- **Sobre la presunta vulneración de los Principios de Tipicidad y de Irretroactividad**
61. El administrado señaló en sus descargos que la declaración de responsabilidad administrativa sobre la base de lo dispuesto en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, vulneraría vulnerando los principios de tipicidad y de irretroactividad, ya que la citada resolución fue modificada íntegramente por la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD; con lo cual, se dejó sin efecto el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
  62. Sobre ello, se debe señalar que la presunta 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, debido a que el OEFA es la única entidad competente para aprobar modificaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011<sup>35</sup>.
  63. A su vez, el TFA ha señalado en reiterados pronunciamientos<sup>36</sup> que: (i) interpretar que la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD dejó sin efecto la referida a la materia ambiental y contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD implicaría más bien desconocer las competencias atribuidas normativamente al OEFA, vulnerando asimismo el principio de legalidad; y, que (ii) aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias por parte de OEFA constituye una facultad atribuida por el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, la cual permite a esta Entidad continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental; conforme se indica a continuación:

<sup>32</sup>. *En ese sentido, y teniendo en cuenta la interpretación sistemática de las normas antes citadas, el alcance de las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD debe entenderse de acuerdo con las competencias de la entidad que la emitió; es decir, las modificaciones realizadas por el Osinerqmin mediante la citada resolución de consejo directivo, son aplicables únicamente para temas vinculados a las obligaciones técnicas y de seguridad en las actividades de hidrocarburos, por ser estas las materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia de esta entidad.*

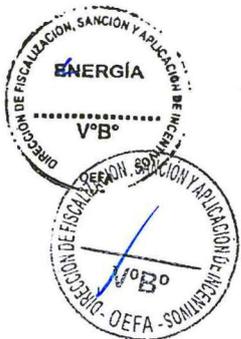
<sup>33</sup>. *Sobre la base de lo antes expuesto, interpretar que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD dejó sin efecto la tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS-CD aplicable a la materia ambiental, implicaría no reconocer la transferencia de las competencias 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 legalidad.*

<sup>34</sup>. *Del mismo modo, la opinión vertida en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDO, del 2 de diciembre de 2014, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, coincide con la argumentación incluida en considerandos precedentes (...).*

<sup>35</sup>. *Por consiguiente, ya sea por la interpretación sistemática efectuada en considerandos previos, o por lo manifestado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ, este Colegiado considera –en atención a la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental– 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 Osinerqmin, facultad atribuida en*

<sup>35</sup> Mediante Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, el Consejo Directivo del OEFA aprobó las materias objeto de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, provenientes del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, estableciéndose el 4 de marzo de 2011 como la fecha en que el OEFA asumiría dichas funciones.

<sup>36</sup> Resolución N° 023-2016-OEFA/TFA-SEE emitida el 1 de abril del 2016 por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.





el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM."

(El subrayado ha sido agregado).

64. En ese sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se están vulnerando los principios de tipicidad ni de irretroactividad, pues el OEFA desde el 4 de marzo del 2011, es el único competente para emitir las normas que tipifican las infracciones en materia ambiental del subsector de hidrocarburos y exigir su cumplimiento. Por lo tanto, corresponde desestimar el presente extremo de los descargos del administrado.
65. Adicionalmente, en sus descargos Savia señaló que el TFA, en un caso similar al presente, mediante la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 señaló que no era aplicable a dicho caso la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, ya que al momento de haber sido emitida la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI dicha norma había sido derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD.
66. En atención a lo alegado por Savia, debe precisarse que lo resuelto por el TFA versa sobre normas aplicables a la actividad de minería, como la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN aplicable a la actividad minera, y no guarda relación alguna con la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
67. En efecto, se debe señalar que lo antes expuesto ha sido señalado en diversos pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, conforme a lo siguiente<sup>37</sup>:

*"39. En lo concerniente a la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 emitida por la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental a la cual hace referencia Savia Perú, debe señalarse que, a través de dicha resolución, se resolvió declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI, al considerarse que dicho acto administrativo en concreto adolecía de un vicio que acarrea su nulidad, pues la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD no resultaba válida; sin embargo, el referido pronunciamiento no hizo alusión a la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.*

*40. Otro aspecto a resaltar es que la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 no tiene la calidad de precedente de observancia obligatoria, ello en la medida que a través del mencionado acto la Sala no dispuso interpretar "de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación", tal como lo prescribe el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444. En tal sentido, si bien la resolución mencionada fue emitida válidamente, esta no tiene, nuevamente, el carácter de precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental".*

68. En ese sentido, el argumento expuesto por el administrado en el presente extremo de sus descargos no resulta pertinente, por lo que debe ser desestimado.

▪ **Aplicación del concurso de infracciones**

69. Savia señaló en sus descargos que en el supuesto negado de no configurarse el *non bis in ídem*, corresponde la aplicación del concurso de infracciones pues la DICAPI sancionó a Savia por los mismos hechos que están siendo investigados en el presente

<sup>37</sup>

Como los pronunciamientos expuestos en las Resoluciones N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE del 25 de enero del 2016 y 23-2016-OEFA/TFA-SEE del 1 de abril del 2016, entre otras.





procedimiento. Por ende, la imposición de la sanción de la DICAPI impediría al OEFA la imposición de una nueva sanción.

70. Al respecto, el principio del concurso de infracciones recogido en el Numeral 6 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, 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<sup>38</sup>.
71. En esa línea, hay casos en que varias sanciones jurídicas pueden concurrir sobre un mismo hecho o acto. En razón de ser uno el ilícito jurídico, y distintas sus manifestaciones, es posible admitir la compatibilidad entre esas distintas manifestaciones (incluso en diferentes ámbitos como la concurrencia de un ilícito penal con un ilícito civil, un ilícito administrativo con uno fiscal, etc.). Sin embargo, se considera a un solo acto el que puede infringir más de un supuesto jurídico<sup>39</sup>. A diferencia del principio *non bis in idem*<sup>40</sup> el concurso de infracciones regula la situación en la cual dentro de un mismo procedimiento sancionador, la conducta ilícita pueda calificar en más de un supuesto la relación de hechos típicos<sup>41</sup>.
72. Sobre el particular, reiteramos que no existe la identidad de hechos alegada por Savia, toda vez que la DICAPI sancionó el acto de verter hidrocarburos al mar, mientras que **el presente procedimiento se inició con el objeto de verificar si Savia adoptó medidas de prevención a fin de evitar los impactos ocasionados por dicho derrame**. Asimismo, se debe señalar que la aplicación del principio de concurso de infracciones se da dentro de un mismo procedimiento, por lo que en el presente caso no corresponde aplicarlo, toda vez que la DICAPI y el OEFA son entidades distintas que, si bien forman parte de un mismo sistema funcional, analizan hechos distintos y no comparables entre sí.

<sup>38</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"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".

<sup>39</sup> DROMI, Roberto. *El Procedimiento Administrativo*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1999, p. 262-263.

<sup>40</sup> El Tribunal Constitucional ha declarado que, si bien el principio *non bis in idem* no se encuentra textualmente reconocido en la Constitución como un derecho fundamental de orden procesal, al desprenderse del derecho reconocido en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución (cosa juzgada), se trata de un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. En tal sentido, en la STC 2050-2002-PA/TC, se señaló que el contenido esencial constitucionalmente protegido del *non bis in idem* debe identificarse en función de sus dos dimensiones (formal y material).

En tal sentido, en su formulación material, el enunciado "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. Sanción previa que no se verifica en el presente caso.

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 o dos procesos penales con el mismo objeto, por ejemplo). (STC N° 8123-2005-PHC). Sin embargo, en este caso no se trata de dos procesos distintos, sino un mismo proceso en el que dos normas podrían aplicarse.

En ese sentido, el artículo 230°, inciso 10), de la Ley N° 27444, establece que: "(...) No se podrá interponer 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 (...)" Ver: Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de noviembre de 2010 en el Expediente N° 01487-2010-PHC/TC.

<sup>41</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. Lima, Perú. Décima edición, 2014, p. 778-779.





73. En ese sentido, se encuentra acreditado que no corresponde la aplicación del principio de concurso de infracciones en el presente procedimiento.
74. Por lo expuesto, de lo verificado en la supervisión del 9 al 10 de setiembre del 2014, se encuentra debidamente acreditado que Savia, no adoptó las medidas preventivas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame ocurrido el 8 de setiembre del 2014, por lo que del análisis de los medios probatorios que obran en el expediente corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Savia.

#### IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O DICTADO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

##### IV.1 Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

75. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas<sup>42</sup>.
76. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del SINEFA y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG<sup>43</sup>.
77. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa<sup>44</sup>, establece que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa<sup>45</sup>,

<sup>42</sup> Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.  
"Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas  
136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.  
(...)"

<sup>43</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.  
"Artículo 22°.- Medidas correctivas  
22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.  
(...)"

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 249°.- Determinación de la responsabilidad  
249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto".

<sup>44</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.  
"Artículo 22°.- Medidas correctivas  
(...)  
22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:  
(...)  
d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

<sup>45</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.  
"Artículo 22°.- Medidas correctivas  
(...)  
22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:  
(...)  
f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".

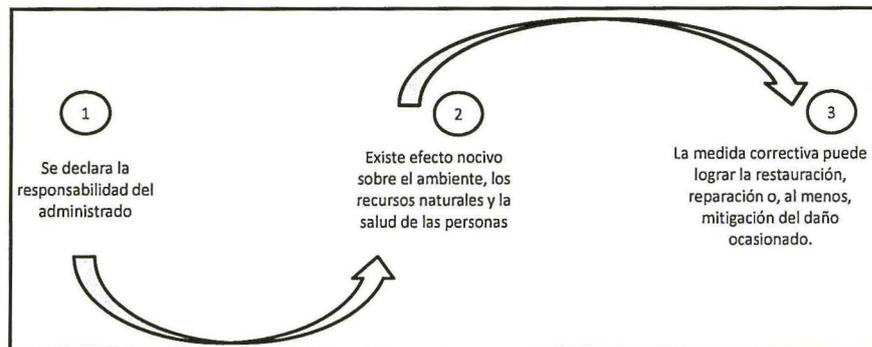




establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

78. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
  - Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
  - La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

**Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa**



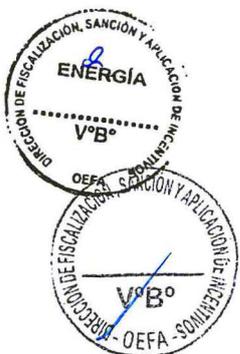
Elaborado por la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA

79. De acuerdo con el marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos<sup>46</sup>. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.
80. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
  - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
  - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible<sup>47</sup> conseguir a través del dictado de la

(El énfasis es agregado).

<sup>46</sup> En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

<sup>47</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
**"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**  
 Son requisitos de validez de los actos administrativos:  
 (...)





medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

81. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
  - (ii) cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG
82. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar<sup>48</sup>, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
  - (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

#### IV.2 Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

83. De la revisión de los documentos que obran en el expediente, se identifica que Savia realizó la mitigación del derrame mediante el uso de cuarenta (40) salchichas absorbentes colocadas en el cuerpo de agua, con lo cual logró recuperar 1 barril de petróleo derramado, conforme al Reporte Final de Emergencia Ambiental<sup>49</sup>, al que se adjuntó: i) fotografías que acreditan las labores de recuperación de hidrocarburos; ii) el respectivo manifiesto de residuos sólidos peligrosos del 8 de setiembre del 2014<sup>50</sup>. A continuación, se muestran éstas muestras fotográficas:

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar".

48

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

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

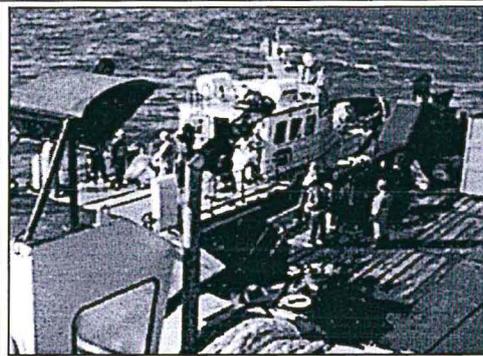
Presentado mediante Carta SP-OM-1168-2014, con registro de trámite documentario 2014-E01-038106. Página 64 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 8 del expediente.

Correspondiente a la empresa Cosmos donde se observa se acredita el transporte de 150 kg de éste tipo de residuos. Página 73 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 8 del expediente.





Fotografías adjuntas al Reporte Final de Emergencia Ambiental<sup>51</sup>



"Fotografía N° 1.- Personal en la zona, con materiales para la implementación del Plan de Contingencias. Actividad de recuperación de hidrocarburos en el mar con el uso de barreras oleofílicas absorbentes".



"Fotografía N° 2.- Implementación del Plan de Contingencias. Actividad de recuperación de hidrocarburos en el mar con el uso de barreras oleofílicas absorbentes".



"Fotografía N° 3.- Barreras oleofílicas absorbentes utilizadas para la recuperación de hidrocarburos".



"Fotografía N° 4.- Barreras oleofílicas absorbentes utilizadas para la recuperación de hidrocarburos almacenadas (sic) temporalmente en la planta de residuos de Savia. Posteriormente se llevarán al relleno de seguridad para su disposición final".

84. En consecuencia, debido a que no existen efectos negativos derivados de la conducta infractora, que se deban revertir, no corresponde la propuesta de una medida correctiva en el presente caso.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y 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 y en el artículo 6° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **SAVIA PERÚ S.A.**, por la comisión de la conducta infractora N° 1 señalada en el Artículo 1 de la parte resolutive de la Resolución Subdirectoral N° 847-2016-OEFA/DFSAI/SDI; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**Artículo 2°.-** Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas a **SAVIA PERÚ S.A.** por la comisión de la infracción indicada en el Artículo 1, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

<sup>51</sup> Página 71 del archivo digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 545-2014-OEFA/DS-HID contenido en el CD que obra en el folio 8 del expediente.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1661-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 700-2016-OEFA/DFSAI/PAS

**Artículo 3°.-** Informar a **SAVIA PERÚ S.A.**, que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

**Artículo 3°.-** Informar a **SAVIA PERÚ S.A.**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y en el Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese

.....  
Eduardo Melgar Córdova  
Director de Fiscalización, Sanción  
y Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

