



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 126-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 047-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SAVIA PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1974-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 1974-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2673-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 1974-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2673-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, en el extremo que ordenó Savia Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Lima, 27 de julio de 2020

I. ANTECEDENTES

1. Savia Perú S.A.¹ (en adelante, **Savia**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote Z-2B, ubicado en los distritos de La Brea, Lobitos, Pariñas y El Alto, de la provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote Z-2B**)².
2. Respecto al Lote Z-2B, Savia cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:
 - (i) Plan de Abandono y Retiro de la Estructura de Plataforma “EE”, aprobado mediante Resolución Directoral N° 051-2004-MEM/AAE del 18 de febrero de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20203058781.

² Según se detalla en el apartado I del Informe de Supervisión Directa N° 6249-2016-OEFA/DS-HID.

- 2004 (en adelante, **Plan de Abandono de la Plataforma EE**); y,
- (ii) Plan de Abandono de la Estructura de Plataforma “U”, aprobado mediante Resolución Directoral N° 160-2011-MEM/AAE del 26 de mayo de 2011 (en adelante, **Plan de Abandono de la Plataforma U**)³.
3. Del 8 al 13 de agosto de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular al Lote Z-2B (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 13 de agosto de 2016 (en adelante, **Acta de Supervisión**)⁴, y el Informe de Supervisión Directa N° 6249-2016-OEFA/DS-HID del 21 de diciembre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁵.
4. Sobre esta base, mediante Resolución Subdirectoral N° 295-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 14 de febrero de 2018⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Savia (en adelante, **PAS**).
5. Luego de los descargos presentados por el administrado⁷, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1108-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 26 de junio de 2018⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
6. Posteriormente, tras la revisión de los descargos presentados contra el Informe Final de Instrucción⁹, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 2673-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre del 2018¹⁰ (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Savia¹¹ por la comisión de la siguiente conducta infractora:

³ Según se detalla en el apartado III.2 del Informe de Supervisión Directa N° 6249-2016-OEFA/DS-HID.

⁴ El Acta de Supervisión se encuentra entre las páginas 295 a 298 del archivo digital “002_Informe Sup N° 6249-2016 - SAVIA PERU S.A.”, el cual está contenido en el Disco Compacto (CD) que obra en el folio 18.

⁵ Folios 2 al 17.

⁶ Folios 19 al 21, notificada el **19 de febrero de 2018** (folio 22).

⁷ Folios 23 a 53, escritos presentados el 19 de marzo, 24 de mayo y 8 de junio de 2018.

⁸ Folios 54 al 41, notificado el 9 de julio de 2018 (folio 63).

⁹ Estos descargos se plantearon en la Audiencia de Informe Oral del 25 de setiembre de 2018 (folio 79).

¹⁰ Folios 126 al 140, notificada el **8 de noviembre de 2018** (folio 141).

¹¹ Como se indica en la Resolución Directoral I, el presente procedimiento se encuentra sujeto a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora¹²

| Conducta infractora | Normas sustantivas | Normas tipificadoras |
|--|--|--|
| Savia incumplió con ejecutar el retiro de las estructuras del Castillo de la Plataforma EE, así como la mesa superior de la Plataforma U ¹³ , de acuerdo a los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión de ambiental (en adelante, Conducta Infractora). | Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611 (LGA) ¹⁴ ; artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado con Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹⁵ ; el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado con | Numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (RCD 049-2013) ¹⁸ . |

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

Durante dicho 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 (...). **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.
- (El sombreado es agregado).

¹² Mediante la Resolución Directoral se archivó la siguiente conducta infractora: Savia incumplió con ejecutar el retiro de las plataformas PLS1, RC1, incumpliendo sus instrumentos de gestión ambiental.

¹³ Mediante la Resolución Directoral se archivó la Conducta Infractora en el extremo de la mesa inferior de la Plataforma U, pues esta había sido retirada antes del inicio del PAS.

¹⁴ **LGA, aprobada con Ley N° 28611**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 24° - Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (...).

¹⁵ **LSNEIA, aprobada con Ley N° 27446**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 15° - Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores (...).

¹⁸ **RCD 049-2013, Tipifican de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones

| INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO) | BASE LEGAL REFERENCIAL | GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN | SANCIÓN MONETARIA |
|---|-------------------------------|--------------------------------------|------------------------------|
| 2. DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL | | | |

| Conducta infractora | Normas sustantivas | Normas tipificadoras |
|---------------------|--|----------------------|
| | Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹⁶ ; y el artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) ¹⁷ . | |

Fuente: Resolución Subdirectoral y Resolución Directoral I.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI ordenó a Savia el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

| Conductas infractoras | Medida correctiva | | |
|-----------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| | Obligaciones | Plazo de cumplimiento | Forma para acreditar el cumplimiento |
| | | | |

| | | | | |
|-----|---|---|-------|------------------|
| 2.2 | Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna. | Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15 de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley de SEIA. | Grave | De 10 a 1000 UIT |
|-----|---|---|-------|------------------|

¹⁶ **RLSNEIA, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

¹⁷ **RPAAH, aprobado con Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 8°.- Requerimiento de Estudio Ambiental

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

| | | | |
|---|--|---|---|
| Savia incumplió con ejecutar el retiro de las estructuras del Castillo de la Plataforma EE, así como la mesa superior de la Plataforma U, de acuerdo a los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental. | Savia deberá acreditar que retiró el Castillo de la Plataforma EE de la zona de playa frente a la Parcela 25 del Lote Z-2B (coordenadas UTM WGS 84 Zona Sur 17L, 468974 E y 9496651 N), es decir, retirar la estructura del mar. | En un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral I. | Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de 5 días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, un informe técnico que detalle como mínimo lo siguiente: (i) Las actividades de retiro del Castillo de la Plataforma EE y la mesa superior de la Plataforma U de la zona de playa frente a la Parcela 25, es decir, retirar la estructura del mar (ii) Las actividades de traslado de la tierra del castillo y la mesa superior de las Plataformas EE y U. (iii) Registros fotográficos y/o videos con fecha y coordenadas UTM WGS 84, que evidencien la realización de las actividades señaladas en los puntos (i) y (ii). |
| | Savia deberá acreditar que retiró el castillo de la mesa superior de la Plataforma U de la zona de playa frente a la Parcela 25 del Lote Z-2B (coordenadas UTM WGS 84 Zona Sur 17L, 468975 E y 94966570 N), es decir, retirar la estructura del mar. | En un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral I. | |

Fuente: Resolución Directoral I.
Elaboración: TFA.

8. El 22 de noviembre de 2018, el administrado interpuso un recurso de reconsideración¹⁹ en contra de la Resolución Directoral I.
9. Mediante la Resolución Directoral N° 1974-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019²⁰ (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI confirmó la declaratoria de responsabilidad de Savia por la Conducta Infractora, así como la medida correctiva impuesta por dicha conducta.
10. El 27 de diciembre de 2019, Savia presentó un recurso de apelación²¹ contra la Resolución Directoral II, planteando los siguientes argumentos:

Sobre la declaratoria de responsabilidad

¹⁹ Folios 145 al 167.

²⁰ Folios 168 al 179, notificada el **5 de diciembre de 2019** (folio 181).

²¹ Folios 182 al 191.

- (i) De acuerdo a los compromisos ambientales asumidos, Savia solo debía retirar las plataformas de su ubicación inicial, es decir, sacarlos de la zona del mar, lo cual fue cumplido en su debida oportunidad.
- (ii) Tanto el Castillo de la Plataforma EE y la mesa superior de la Plataforma U fueron devueltas de manera formal a PETROPERÚ S.A. (en adelante, **Petroperú**) en el año 2008, debiendo ser esta entidad la encargada de realizar el retiro de las mencionadas plataformas del muelle Parcela 25. Esto, toda vez que tales plataformas se encuentran almacenadas dentro del área autorizada en el Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado de Áreas Acuáticas y terrenos ribereños en Parcela 25", aprobado con la Resolución Directoral N° 15-2017-MGP/DGCG-DIRMAN del 28 de diciembre de 2017 (en adelante, **EIA DICAPI**), ya que no están dentro del mar.
- (iii) De igual modo, se ha vulnerado el principio de tipicidad en cuanto al compromiso referido a la Plataforma U, toda vez que no existe un compromiso en donde se establezca de forma expresa e irrefutable que estábamos obligados a realizar el traslado de la mesa superior a un punto ubicado en tierra, alejado de la zona de la línea costera. En efecto, el compromiso ambiental se encuentra circunscrito al retiro de las mesas del mar (lo cual se ha cumplido) y no a la disposición final de estas; razón por la cual, sí se cumplió con los términos indicados en el Plan de Abandono de la Plataforma U.
- (iv) A diferencia de lo que sostiene la DFAI, no existe ningún compromiso en el Plan de Abandono de la Plataforma U para que la mesa superior tenga una ubicación específica; motivo por el cual, la imputación de cargos carece de sustento.
- (v) De otro lado, respecto al retiro del Castillo de la Plataforma EE, esta constituye una infracción instantánea que se configura cuando se vence el plazo para ejecutar tal retiro. Siendo ello así, la conducta ha prescrito pues el Castillo de la Plataforma EE fue retirado el 2 de diciembre de 2004, habiendo transcurrido más de 4 años desde aquel momento y el inicio del PAS (19 de febrero de 2018).
- (vi) Por lo anterior, corresponde que se declare la nulidad ya que se ha infringido los dispositivos legales sobre prescripción administrativa.

Sobre la medida correctiva

- (vii) Por último, dado que no existe incumplimiento a los compromisos asumidos en los planes de abandono, tampoco resulta exigible la medida correctiva impuesta.

11. Adicionalmente, el administrado solicitó en su recurso de apelación el uso de la palabra para exponer oralmente sus alegatos²².
12. El 14 de febrero de 2020, se informó al administrado la programación de la fecha de realización de la audiencia de informe oral²³.
13. El 21 de febrero de 2020, se realizó la audiencia de informe oral solicitada por el administrado, en la cual reiteró los planteamientos expuestos en su escrito de apelación²⁴.
14. Finalmente, el 28 de febrero de 2020, Savia presentó como información complementaria los siguientes documentos: (i) el Contrato de Operaciones de Hidrocarburos del Lote Z-2b y su Anexo F, a fin de acreditar que las plataformas EE y U forman parte de los activos de Petroperú; y, (ii) el EIA DICAPI, indicando que este instrumento le habilitaría a almacenar las plataformas en el área acuática de la Parcela 25.

II. COMPETENCIA

15. 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 Ambiente²⁵, se creó el OEFA.
16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley del SINEFA**)²⁶, el OEFA

²² Folio 191.

²³ Folios 197 y 198.

²⁴ La grabación de la audiencia de informe oral se encuentra en el CD que obra en el folio 205.

²⁵ **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

²⁶ **Ley del SINEFA, aprobada con Ley N° 29325**, 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

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.

17. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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 OEFA²⁷.
18. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁹ al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁰ 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.
19. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA³¹ y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización

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.

²⁷ **Ley del SINEFA**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁸ **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.

²⁹ **Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al Osinerg

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

³⁰ **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.

³¹ **Ley del SINEFA**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

y Funciones del OEFA³², disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

³²

Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

- 19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en material ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.
- 19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA (...)

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³³.
21. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³⁴ se 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.
22. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
23. 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 ambiente³⁵.
24. 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 fundamental³⁶, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

³³ Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC.

³⁴ **LGA**

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.

³⁵ Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁶ **Constitución Política del Perú de 1993**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

a que dicho ambiente se preserve³⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁸.

25. 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.
26. 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 inciertos³⁹.
27. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

28. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)⁴⁰, por lo que es admitido a trámite.

³⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, ha señalado sobre el derecho a un ambiente sano 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”.

³⁸ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° 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.

³⁹ Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

⁴⁰ **TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

Artículo 218°. - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son: (...)

b) Recurso de apelación: Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

29. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a las siguientes:
- (i) Determinar si la Conducta Infractora se encuentra prescrita y, por tanto, si se ha vulnerado el principio de legalidad.
 - (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Savia e imponer una medida correctiva por la Conducta Infractora.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

30. De forma preliminar al análisis de las cuestiones controvertidas se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de cumplir con los compromisos ambientales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental, en tanto el incumplimiento de dicha obligación es objeto de la Conducta Infractora.

VI.1 Sobre el marco normativo

31. Conforme a lo establecido en los artículos 16º y 18º de la LGA⁴¹, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados.
32. De esta manera, en el artículo 24º de la LGA⁴², se consagra a la evaluación de impacto ambiental como el instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 221º. - Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

⁴¹ **LGA**

Artículo 16º.- De los instrumentos

- 16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.
- 16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 18º.- Del cumplimiento de los instrumentos

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

⁴² **LGA**

Artículo 24º. - Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter

toda actividad humana que implique servicios y otras actividades susceptibles de causar impactos ambientales significativos, precisándose que aún aquellos proyectos o actividades no comprendidos dentro del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental deben cumplir con las normas ambientales específicas⁴³.

33. Asimismo, en el artículo 15° de la LSNEIA⁴⁴, se establece que el OEFA es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas previstas en la evaluación ambiental estratégica.
34. En esta línea, conforme a los artículos 13° y 29° del RLSNEIA⁴⁵, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y obtenida la certificación ambiental, el titular de la actividad es responsable de cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones contenidos en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento.
35. Sobre esta base, para el caso específico del sector hidrocarburos, en el artículo 8° del RPAAH⁴⁶ se establece que, una vez aprobado un instrumento de gestión ambiental, este será de obligatorio cumplimiento.

significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (...).

⁴³ Ver considerando 65 de la Resolución N° 474-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de diciembre de 2018.

⁴⁴ **LSNEIA**

Artículo 15° . - Seguimiento y control (...)

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

⁴⁵ **RLSNEIA**

Artículo 13° . - Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA

Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.

Artículo 29° . - Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

⁴⁶ **RPAAH, aprobado con Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 8°.- Requerimiento de Estudio Ambiental

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento (...).

36. Interpretando el marco normativo expuesto, el TFA⁴⁷ ha manifestado en anteriores oportunidades que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento; razón por la cual, deben cumplirse conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir, mitigar o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
37. Sobre esta base, el TFA⁴⁸ también ha manifestado que, a efectos de determinar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado de un instrumento de gestión ambiental, corresponde no solo identificar el compromiso relevante, sino también, desarrollando un análisis progresivo, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo. Y luego de ello, evaluar el compromiso desde la finalidad que busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.
38. Teniendo claro el marco normativo que regula la obligación cuyo incumplimiento se imputa a Savia, que exige un análisis específico de su compromiso ambiental, a continuación, se procederá a evaluar si la Conducta Infractora se encuentra prescrita.

VI.2 Determinar si la Conducta Infractora se encuentra prescrita y, por tanto, si se ha vulnerado el principio de legalidad

39. En su recurso de apelación, el administrado menciona que se ha vulnerado el principio de legalidad debido a que ha sido declarado responsable por la Conducta Infractora, pese a que se encuentra prescrita.
40. Al respecto, el principio de legalidad se encuentra consagrado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁹, exigiendo que las autoridades administrativas deban actuar con respeto, entre otros, a las disposiciones legales, como aquellas que regulan la figura de la prescripción administrativa.

⁴⁷ Ver considerando 36 de la Resolución N° 030-2020-OEFA/TFA-SE del 29 de enero de 2020, considerando 45 de la Resolución N° 489-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 20 de noviembre de 2019, y el considerando 31 de la Resolución N° 067-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 16 de marzo de 2018, así como las Resoluciones N°s 048-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de noviembre de 2016, 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, entre otras.

⁴⁸ Ver considerando 37 de la Resolución N° 030-2020-OEFA/TFA-SE del 29 de enero de 2020, considerando 46 de la Resolución N° 489-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 20 de noviembre de 2019, y considerando 31 de la Resolución N° 324-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 12 de octubre de 2018.

⁴⁹ **TUO de la LPAG.**

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.

A. Sobre la prescripción administrativa

41. En esta línea, la prescripción administrativa ha sido prevista en el artículo 252° del TUO de la LPAG⁵⁰, en el cual se dispone que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe a los cuatro (4).
42. La figura de la prescripción en materia administrativa consiste, pues, en la extinción de la responsabilidad por el transcurso del tiempo, el cual acarrea la pérdida del *ius puniendi* del Estado, eliminando la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda determinar la existencia de responsabilidad por una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al administrado⁵¹.
43. Sin embargo, para efectos de establecer si una conducta infractora se encuentra prescrita es necesario conocer, previamente, cuál es su naturaleza, toda vez que esta determinará la configuración del plazo de prescripción.
44. De esta manera, con base en lo dispuesto en el mismo artículo 252° del TUO de la LPAG⁵², se pueden distinguir cuatro tipos de infracciones administrativas en nuestro ordenamiento jurídico: (i) las instantáneas; (ii) instantáneas de efectos permanentes —llamadas también *infracciones de estado* por parte de la doctrina—; (iii) continuadas; y, (iv) las permanentes⁵³.

⁵⁰ **TUO de la LPAG**
Artículo 252°. - Prescripción (...)

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

⁵¹ Criterio adoptado en el considerando 72 de la Resolución N° 315-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 21 de junio de 2019.

⁵² **TUO de la LPAG**
Artículo 252°. - Prescripción (...)

252.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que **la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes (...)**. (El sombreado es agregado)

⁵³ Como ha mencionado este tribunal en la Resolución N° 339-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 19 de octubre de 2018 (pie de página 48 del considerando 53), la doctrina define las referidas infracciones en los siguientes términos:

- Infracciones instantáneas: (...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. (...).
- Infracciones de estado: (...) se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La infracción también genera un estado jurídico duradero - como las permanentes- pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. (...).
- Infracciones continuadas: La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido

45. Así, conforme ha manifestado el TFA en anteriores pronunciamientos⁵⁴, cada una de estas infracciones tienen distintas formas para computar el inicio del plazo de prescripción, las cuales serían según el siguiente detalle:

Cuadro N° 3: tipos de infracción y plazo de prescripción

| Tipo de infracción | Inicio del cómputo del plazo para prescripción |
|--|--|
| Infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes | A partir del día en que la infracción se hubiera cometido |
| Infracciones continuadas | Desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción |
| Infracciones permanentes | Desde el día en que la acción cesó |

Elaboración: TFA.

46. A partir de esta distinción, esta Sala considera necesario analizar cuál es el alcance de los compromisos ambientales cuyo incumplimiento se imputa a Savia, pues solo así se podrá establecer la naturaleza de la infracción administrativa objeto de la Conducta Infractora.

B. Sobre los compromisos cuyo incumplimiento se imputa a Savia

47. En el presente caso, se imputó a Savia el incumplimiento de los siguientes compromisos ambientales contenidos en el Plan de Abandono de la Plataforma EE y el Plan de Abandono de la Plataforma U:

Cuadro N° 4: Compromisos Ambientales de Savia

| Instrumento de gestión ambiental | Compromiso cuyo incumplimiento se imputa |
|----------------------------------|---|
| | MEMORIA DESCRIPTIVA PTP-ENG-301-03 |

producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.

- Infracciones permanentes: (...) se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Al respecto, véase DE PALMA DEL TESO. "Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción". En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 112, Civitas, Madrid, 2011, pp. 555 - 556. Este artículo se encuentra publicado en: http://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf. Consulta: 30 de enero de 2019.

⁵⁴ Criterio adoptado en el considerando 75 de la Resolución N° 315-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 21 de junio de 2019.

Plan de Abandono de la Plataforma EE

ABANDONO Y RETIRO DE ESTRUCTURA DE PLATAFORMA "EE" LITORAL

(...)

5. Procedimiento de abandono de plataforma: (...)

5.4 Retiro de estructura (...)

✓ **Corte y extracción de pilotes**

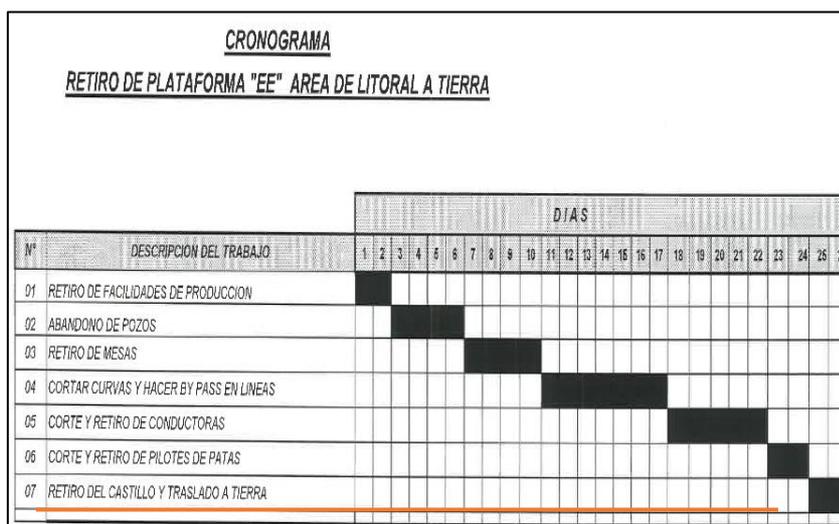
Los cuatro pilotes y la estructura del castillo son cortados a nivel del fondo marino. Utilizando arena a alta presión. Posteriormente los pilotes se retiran con ayuda de la grúa de la barcaza quedando el castillo liberado para su retiro.

✓ **Retiro del castillo**

El retiro del castillo y su remolque a tierra se efectúa utilizando una barcaza y un remolcador. El castillo es izado por la grúa de la barcaza y transportado a tierra.

(...)

6. Cronograma de abandono de plataforma



Análisis sobre el plazo de cumplimiento

Del análisis del Plan de Abandono de la Plataforma EE, se advierte que el administrado se comprometió al retiro de la estructura del Castillo para su posterior remolque a tierra, contando con un plazo de 26 días.

De este modo, dicho plazo de 26 días venció el **15 de marzo de 2004**, toda vez que el Plan de Abandono de la Plataforma EE fue aprobado mediante Resolución Directoral N° 051-2004-MEM/AAE de fecha 18 de febrero de 2004, con posterioridad al término de las actividades de Savia en la Plataforma EE.

| | | | | | | | |
|---|--|-------------|--|--------------|--|--------|--|
| Plan de Abandono de la Plataforma U | MEMORIA DESCRIPTIVA FACENG-122-2010 ABANDONO Y RETIRO DE ESTRUCTURA DE PLATAFORMA “U” LOBITOS (...) | | | | | | |
| | 3. Procedimiento de abandono de plataforma (...) | | | | | | |
| | 3.4. Corte y retiro de mesas Las mesas serán retiradas antes de proceder con el retiro de la plataforma, esto se consigue aplicando técnicas de oxicorte en las unidades soldadas de las estructuras: Mesa Superior: Se procederá a cortar la soldadura original entre los 4 soportes de la mesa superior y la mesa inferior. Una vez la mesa superior está libre la grúa de la barcaza procederá a izarla y retirarla Mesa Inferior: Se procederá a cortar la soldadura original entre los 4 soportes de la mesa superior y los pilotes del castillo. Una vez la mesa inferior está libre la grúa de la barcaza procederá a izarla y retirarla (...) | | | | | | |
| | Resolución Directoral N° 160-2011-MEM/AAE, que aprueba Plan de Abandono de Plataforma U (...) INFORME N° 065-2011-MEM-AAE/MMR (...) III. EVALUACIÓN. (...) Procedimiento de Abandono de la Plataforma. (...) | | | | | | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Corte y retiro de mesas. - las mesas superior e inferior serán retiradas antes de proceder con el retiro de la plataforma. • Retiro de estructuras. - comprende corte y extracción de conductores, corte y extracción de pilotes y retiro del castillo. | | | | | | |
| | Cronograma de Abandono | | | | | | |
| | Descripción del trabajo | Días | | | | | |
| | Abandono de líneas de producción | 0-15 | | | | | |
| | (...) | (...) | | | | | |
| | Retiro de mesas. | | | 38-44 | | | |
| (...) | (...) | | | | | | |
| Retiro del castillo. | | | | | | 75-134 | |
| Análisis sobre el plazo de cumplimiento | | | | | | | |
| Del análisis del Plan de Abandono de la Plataforma U, se advierte que el administrado se comprometió al retiro de las mesas de la referida plataforma, contando con 44 días como máximo. De este modo, dicho plazo de 44 días venció el 9 de junio de 2011 , toda vez que el Plan de Abandono de la Plataforma U fue aprobado mediante Resolución Directoral N° 160-2011-MEM/AAE del 26 de mayo de 2011, con posterioridad al término de las actividades de Savia en la Plataforma U. | | | | | | | |

Elaboración: TFA.

48. Como se observa, los compromisos ambientales imputados se circunscriben al retiro del Castillo de la Plataforma EE y de la mesa superior de la Plataforma U, dentro del plazo previsto en los cronogramas contenidos en los planes de abandono antes citados, los cuales vencieron, respectivamente, el 15 de marzo de 2004 y el 9 de junio de 2011.

Sobre la naturaleza de la infracción

49. Teniendo claro los alcances de la obligación, corresponde ahora establecer cuál es la naturaleza de la infracción que se genera por su incumplimiento, pues de ello dependerá el análisis sobre la configuración del plazo de prescripción.
50. Al respecto, a diferencia de Savia, para esta Sala la naturaleza de la infracción administrativa no se encuentra supeditada al vencimiento del plazo para ejecutar el retiro de las referidas plataformas; es decir, la infracción no se consume con el vencimiento del plazo de ejecución del compromiso ambiental.
51. En efecto, la infracción administrativa no puede equiparse con el plazo para cumplir el compromiso ambiental. Si bien ambas están vinculadas, son claramente diferenciables. Esto es así, pues el vencimiento del plazo para cumplir el compromiso ambiental marca, únicamente, el inicio de la conducta antijurídica (la infracción), pero no implica —en lo absoluto— que esta conducta se consume con el vencimiento de tal plazo.
52. Para este Colegiado, el análisis sobre la naturaleza de una infracción pasa por determinar cuál es la situación antijurídica que se crea con una determinada conducta⁵⁵. Por ejemplo, en el caso concreto, la conducta antijurídica cuestionada no es otra que: no retirar el Castillo de la Plataforma EE y la mesa superior de la Plataforma U, la cual, efectivamente, se inició con el vencimiento del plazo para efectuar este retiro, pero se sigue prologando en tanto no se retiren tales plataformas (independientemente de dónde deba efectuarse el retiro, lo cual será objeto de la siguiente cuestión controvertida).
53. De este modo, la Conducta Infractora no constituye una infracción instantánea, sino una permanente, pues crea una situación antijurídica que se prolonga durante el tiempo, cuya consumación se producirá con el cese de tal situación, en nuestro caso: con el retiro de las plataformas antes mencionadas.
54. Asumir lo contrario, es decir, establecer que estamos frente a una infracción instantánea por el solo hecho que existe un plazo para cumplir el compromiso de retirar las plataformas, implicaría desconocer cuál es la situación antijurídica como tal. En nuestro caso, la situación antijurídica está dada por el hecho de no retirar las plataformas en cuestión, en tanto tal situación afecta el principio de protección

⁵⁵ Al respecto, nos remitimos al criterio adoptado en la Resolución N° 252-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de mayo de 2019.

al ambiente⁵⁶, pues mantener dichas plataformas impacta el medio ambiente marítimo de la zona.

55. Por este mismo motivo, la Conducta Infractora tampoco puede ser considerada como una infracción instantánea con efectos permanentes, debido a que no retirar las plataformas no constituye un efecto⁵⁷ sino la conducta infractora en sí⁵⁸. Como se mencionó, los efectos de la Conducta Infractora serían los impactos ocasionados en la zona marina en donde se encuentran las plataformas. De este modo, queda clara la diferencia entre la infracción imputada (no retirar el Castillo de la Plataforma EE y la mesa superior de la Plataforma U) y los efectos negativos que crea esta situación antijurídica.
56. En tal sentido, independientemente del análisis de los demás argumentos de Savia, tenemos que en el presente caso no ha operado la prescripción administrativa de la Conducta Infractora.
57. Asimismo, respecto a que el Castillo de la Plataforma EE fue retirado el 2 de diciembre de 2004, pues así se indicaría en el Informe de Supervisión, es necesario mencionar que, como indica el propio administrado⁵⁹, la presunta devolución se refiere a “devoluciones formales”; esto es, que mediante cartas Savia hizo mención que devolvía a Petroperú dichas plataformas como activo. Siendo que tal situación también fue advertida en el Informe de Supervisión:

Respecto de la disposición del Castillo (Jacket) de la Plataforma EE, debemos indicar que dicho activo fue devuelto a la empresa Petróleos del Perú por ser de su propiedad, mediante Carta PTM-OPRM-717-2004, de fecha 06 de diciembre de 2004. Asimismo, la Plataforma U, fue devuelta a Petroperú, mediante Carta CAO-000080-2014.

Fuente: Informe de Supervisión.

58. **Sin embargo, la remisión de tales cartas no implica el retiro efectivo del Castillo de la Plataforma EE.** Sobre este punto, es preciso mencionar que, más

⁵⁶ La protección al ambiente constituye, también, un principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico. Al respecto, se puede revisar la Sentencia N° 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.

⁵⁷ Por ejemplo, los efectos de esta conducta serían los impactos ocasionados en la zona en donde se encuentran las plataformas. Por tanto, queda claro que una cosa es la conducta de Savia de no retirar las plataformas y otra muy distinta son los efectos de esta situación.

⁵⁸ Como sostiene la doctrina nacional, las infracciones permanentes son aquellas en donde el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable. A diferencia de las infracciones instantáneas con efectos permanentes, no son los efectos jurídicos de la conducta infractora los que persisten, sino la conducta misma. Cfr. BACA, Víctor. “La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: *Revista Derecho & Sociedad*, Edición N° 37, Lima, 2011, pp. 268.

⁵⁹ En la segunda página del recurso de apelación (folio 183).

allá de quién es el propietario de dichos bienes⁶⁰, el compromiso de retirarlos recaía en el administrado y no en Petroperú. De esta manera, el obligado para cumplir con su retiro es Savia.

59. Por lo anterior, esta Sala concluye que la Conducta Infractora no se encuentra prescrita y, por tanto, tampoco se ha vulnerado el principio de legalidad.

VI.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Savia e imponerle una medida correctiva por la Conducta Infractora

60. Habiéndose desarrollado el marco normativo que regula la obligación cuyo incumplimiento es objeto de la Conducta Infractora, corresponde en este punto explicar cómo se construyó la imputación y la determinación de responsabilidad, para luego abordar los argumentos planteados por Savia.

A. Sobre los compromisos ambientales y la Supervisión Regular 2016

61. Según se detalló en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, los compromisos ambientales imputados a Savia se circunscriben al retiro del Castillo de la Plataforma EE y de la mesa superior de la Plataforma U, dentro de los plazos previstos en los cronogramas contenidos en los planes de abandono de tales plataformas, los cuales vencieron, respectivamente, el **15 de marzo de 2004** y el **9 de junio de 2011**.
62. No obstante, en el marco de la Supervisión Regular 2016 (8 al 13 de agosto de 2018), la DS constató lo siguiente:

Supervisión Regular 2016

| Nº | HALLAZGOS |
|-------|---|
| 1 | Durante la visita de supervisión realizada a las ubicaciones de las Plataformas "EE" (Litoral) y "U" (Lobitos), como parte del cumplimiento del Plan de Abandono, se verificó la disposición de las siguientes estructuras: ✓ Castillo de la Plataforma "EE" |
| (...) | |
| | ✓ Mesa Superior y Inferior "U" Dichas estructuras se encuentran temporalmente en la zona de playa al frente de las instalaciones del Almacén Principal "Parcela 25"; no habiendo cumplido con su disposición final hasta la fecha. |

Fuente: Acta de Supervisión.

⁶⁰ Según el Contrato de Operaciones de Hidrocarburos del Lote Z-2b y su Anexo F, esta propiedad recaería en Petroperú S.A.

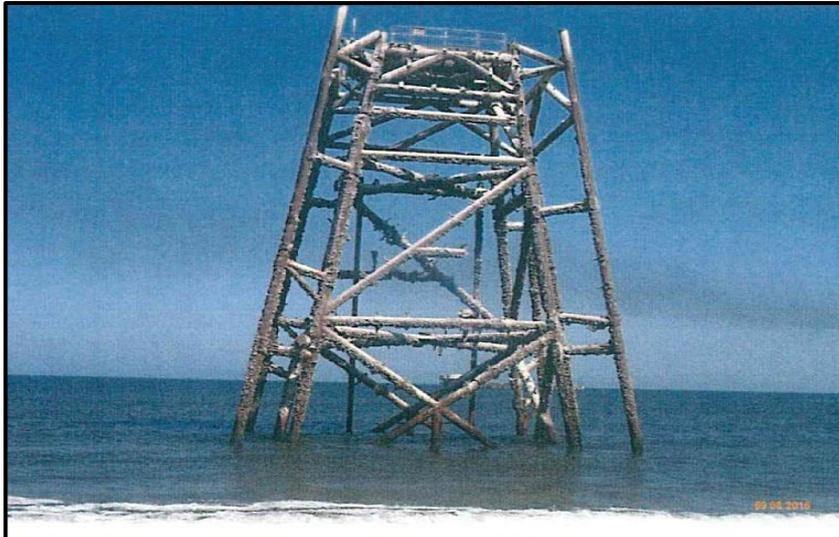


Foto N° 01:
En la zona de playa al frente de las instalaciones de Parcela 25 se observó el almacenamiento temporal del Castillo de la Plataforma "EE". (UTM WGS 84 Zona Sur 17L, Este 0 468974; Norte: 9 496651)



Foto N° 02:
En la zona de playa al frente de las instalaciones de Parcela 25 se observó el almacenamiento temporal de la Mesa Superior de la Plataforma "U". (UTM WGS 84 Zona Sur 17L, Este 0 468975; Norte: 9 496570)

Fuente: Informe de Supervisión.

63. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral, la SFEM imputó a Savia incumplir el Plan de Abandono de la Plataforma EE y el Plan de Abandono de la Plataforma U.
64. Luego del decurso propio del PAS y la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Savia por incumplir su instrumento de gestión ambiental.

B. Sobre el recurso de apelación

65. En su recurso de apelación, Savia indica que, de acuerdo a los compromisos ambientales asumidos, solo debía retirar las plataformas de su ubicación inicial, es decir, sacarlos de la zona del mar, lo cual fue cumplido en su debida oportunidad.
66. Según el administrado, tanto el Castillo de la Plataforma EE y la mesa superior de la Plataforma U fueron devueltas de manera formal a Petroperú, debiendo ser esta la entidad encargada de realizar el retiro de las mencionadas plataformas del muelle Parcela 25. Esto, toda vez que tales plataformas se encuentran almacenadas dentro del área autorizada en el Estudio de Impacto Ambiental Semi-Detallado aprobado con la Resolución Directoral N° 15-2017-MGP/DGCG-DIRMAN, ya que no están dentro del mar.
67. En esta línea, a continuación, se procederá a analizar los argumentos planteados por Savia respecto a cada una de las plataformas.

Sobre el retiro del Castillo de la Plataforma EE

68. Para efectos de entender los alcances del compromiso ambiental, es preciso citar nuevamente los siguientes puntos del Plan de Abandono de la Plataforma EE:

**«MEMORIA DESCRIPTIVA PTP-ENG-301-03
ABANDONO Y RETIRO DE ESTRUCTURA DE
PLATAFORMA “EE” LITORAL (...)**

5. Procedimiento de abandono de plataforma: (...)

5.4 Retiro de estructura (...)

Corte y extracción de pilotes

Los cuatro pilotes y la estructura del castillo son cortados a nivel del fondo marino. Utilizando arena a alta presión.

Posteriormente los pilotes se retiran con ayuda de la grúa de la barcaza quedando el castillo liberado para su retiro.

Retiro del castillo

El retiro del castillo y su remolque a tierra se efectúa utilizando una barcaza y un remolcador. El castillo es izado por la grúa de la barcaza y transportado a tierra.

(...)

Medidas de protección ambiental para el abandono de la Plataforma EE (...)

3. Descripción del proyecto: (...)

- c. Retiro de la estructura de la plataforma:** Esta fase comprende el retiro de mesas, conductoras, corte de pilotes, retiro y levantamiento del castillo. Estos trabajos se efectuarán con personal de buzos, una barcaza y embarcaciones remolcadoras. (...)

6.- Monitoreo y seguimiento: (...)

- b. Luego de retirar la plataforma (Monitoreo Post Cierre)** se realizará una Evaluación Ambiental del lugar donde estuvo instalada para determinar las condiciones en que se abandona dicho lugar. (...)

B.2 (...) En un plazo de aproximadamente 120 días como máximo luego de retirada la plataforma, se presentará el Informe respectivo conteniendo toda la información y las recomendaciones pertinentes.»¹

69. Como se observa, en el Plan de Abandono de la Plataforma EE, el administrado se comprometió a retirar el castillo de la plataforma y remolcarlo a tierra. Sin embargo, de la fotografía captada durante la supervisión se observa el castillo en cuestión en la zona de mar de la playa, al frente de las instalaciones de Parcela 25 (ver considerando 62 de la presente resolución).
70. De esta manera, a diferencia de lo que sostiene el administrado, para esta Sala sí ha existido incumplimiento del Plan de Abandono de la Plataforma EE, en tanto Savia no ha retirado del mar el castillo de esta plataforma. En efecto, de la revisión del expediente, el administrado no presenta fotografías ni medios probatorios que permitan advertir que el Castillo de la Plataforma EE fue retirado del mar y trasladado a tierra.
71. Por otra parte, el administrado alega que el área donde almacena el Castillo de la Plataforma EE es una zona denominada área acuática, en la cual se le ha autorizado para almacenar las estructuras que retira del Lote Z-2B⁶¹, tal como se detallaría en el EIA DICAPI:

1.2 JUSTIFICACIÓN

a) Razones de la selección del área para el emplazamiento de la instalación acuática

Savia, en el marco de sus actividades de explotación de hidrocarburos, realiza tareas de perforación dentro del Lote Z-2B, requiriendo para tal efecto, de instalaciones y facilidades para la construcción de plataformas marinas y almacenamiento temporal de estructuras construidas y/o retiradas, para ello, necesita 03 áreas ribereñas y 02 áreas acuáticas, para el almacenamiento de materiales de construcción y operaciones de lanzamiento de castillos y mesas de plataforma, en el área denominada Parcela 25, al norte del puerto de Talara.

72. Al respecto, se ha verificado que el Castillo de la Plataforma EE se encuentra ubicado en las áreas acuáticas señaladas en el EIA DICAPI, es decir, dentro del mar. Sin embargo, para esta Sala los compromisos establecidos en este último instrumento no exoneran de responsabilidad al administrado, ya que existe un incumplimiento del compromiso ambiental asumido en el Plan de Abandono de la Plataforma EE, en donde claramente se indica que Savia tenía un plazo específico para proceder con el retiro del referido castillo.

"MEDIDAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL ABANDONO DE LA PLATAFORMA EE (...)"

4.- DESCRIPCIÓN DE IMPACTOS:

Los **impactos potenciales que se podrían producir** durante el desarrollo del proyecto están relacionados con las fases a, b y c del proyecto. A continuación, se muestran en el siguiente cuadro:

| ACTIVIDAD | IMPACTOS |
|-------------------------------------|--|
| (...) | (...) |
| Retiro estructural de la plataforma | (...) - Riesgo de contaminación del agua y fondo marino por inadecuada disposición de residuos. |

⁶¹ Folio 156. Numeral 3.2.9. del escrito presentado el 22 de noviembre de 2018.

73. En efecto, el retiro del Castillo de la Plataforma EE del mar debió efectuarse, a más tardar, el 15 de marzo de 2004, quedando evidenciado este incumplimiento durante la Supervisión Regular 2016 (del 8 al 13 de agosto de 2016). Siendo que el EIA DICAPI fue aprobado recién con la Resolución Directoral N° 15-2017-MGP/DGCG-DIRMAN del 28 de diciembre de 2017 (en adelante, **EIA DICAPI**):

Gráfico 1: Línea de tiempo sobre los hechos



Elaboración: TFA

74. En este orden, esta Sala concluye en el mismo sentido que la DFAI, es decir, que Savia incumplió el Plan de Abandono de la Plataforma EE, pues no retiró el castillo de tal plataforma dentro del plazo previsto en el referido instrumento de gestión ambiental. Esto resulta importante, pues en dicho instrumento se indicó que el retiro estructural de la plataforma ocasiona un riesgo (daño potencial) de contaminación del agua y fondo marino por la inadecuada disposición de residuos⁶², por lo que el administrado debió proceder dentro de los plazos previstos en el Plan de Abandono de la Plataforma EE.

Sobre el retiro de la mesa superior de la Plataforma U

75. Continuando con el análisis de la presente cuestión controvertida resulta necesario remitirnos nuevamente a los alcances del compromiso ambiental, es decir, es preciso citar los puntos del Plan de Abandono de la Plataforma U que abordan el compromiso cuyo incumplimiento se imputa a Savia:

⁶² Plan de Abandono de la Plataforma EE. Página 19 del archivo en digital del escrito presentado al Minem con numeración 1439388 de fecha 13 de noviembre de 2003.

“MEDIDAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL ABANDONO DE LA PLATAFORMA EE (...)

4.- DESCRIPCIÓN DE IMPACTOS:

Los **impactos potenciales que se podrían producir** durante el desarrollo del proyecto están relacionados con las fases a, b y c del proyecto. A continuación, se muestran en el siguiente cuadro:

| Actividad | Impactos |
|-------------------------------------|--|
| (...) | (...) |
| Retiro estructural de la plataforma | (...) - Riesgo de contaminación del agua y fondo marino por inadecuada disposición de residuos. |

(...)

MEMORIA DESCRIPTIVA FACENG-122-2010
ABANDONO Y RETIRO DE ESTRUCTURA DE PLATAFORMA “U” LOBITOS (...)
3. PROCEDIMIENTO DE ABANDONO DE PLATAFORMA (...)
3.4. CORTE Y RETIRO DE MESAS
Las mesas serán retiradas antes de proceder con el retiro de la plataforma, esto se consigue aplicando técnicas de oxicorte en las unidades soldadas de las estructuras:

Mesa Superior: Se procederá a cortar la soldadura original entre los 4 soportes de la mesa superior y la mesa inferior. **Una vez la mesa superior esta libre la grúa de la barcaza procederá a izarla y retirarla**
 (...)

- 76. Respecto a este compromiso, el administrado menciona que imputarle su incumplimiento vulneraría el principio de tipicidad, pues en el Plan de Abandono de la Plataforma U no se establece, de forma expresa e irrefutable, que el traslado de la mesa superior deba efectuarse a un punto ubicado en tierra, alejado de la zona de la línea costera.
- 77. Sobre el particular, el principio de tipicidad, consagrado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁶³, exige que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con lo descrito previamente en la norma⁶⁴, en nuestro caso, con el compromiso ambiental cuyo incumplimiento se imputa.
- 78. De este modo, contrariamente a lo manifestado por Savia, el compromiso ambiental que asumió sí permite evidenciar que el retiro de la mesa de la Plataforma U debe efectuarse fuera del mar, por lo que no existiría una infracción del principio de tipicidad.
- 79. En efecto, del análisis del Plan de Abandono de la Plataforma U, se advierte que el administrado se comprometió a retirar la mesa superior de tal plataforma, lo cual evidentemente implica su traslado fuera del mar. Esto es así por dos razones: (i)

⁶³ **TUO de la LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
 La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

4. Tipicidad. – 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. 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.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁶⁴ De acuerdo a la línea trazada por el TFA, el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) un primer nivel, donde se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente; y, (ii) un segundo nivel, donde se exige que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

la plataforma estaba dentro del mar, por lo que su retiro implicaba el traslado fuera del ambiente acuático; y, (ii) el mantener dicha estructura dentro de tal ambiente ocasiona un riesgo o daño potencial en las aguas y del fondo marino de la zona, debido a la generación y posible dispersión de los residuos de la plataforma⁶⁵.

80. Por tanto, para esta Sala, el administrado se comprometió a retirar la mesa superior de la Plataforma U fuera del mar, es decir, debió trasladarla a tierra. Sin embargo, de la fotografía captada durante la Supervisión Regular 2016 se observa la mesa en cuestión en la zona de mar de la playa, al frente de las instalaciones de Parcela 25 (ver considerando 62 de la presente resolución).
81. Por otra parte, respecto al EIA DICAPI, esta Sala remite su análisis a lo manifestado en torno a la Plataforma EE, es decir, que dicho instrumento no exonera la responsabilidad de Savia, pues el incumplimiento del compromiso ambiental quedó configurado antes de la aprobación de aquel instrumento:

Gráfico 2: Línea de tiempo sobre los hechos



Elaboración: TFA

82. Para culminar este punto, es preciso indicar que, más allá de la presunta devolución formal y la propiedad de la Plataforma EE y la mesa superior de la Plataforma U, los compromisos de retirar dichas plataformas recaían en el administrado y no en Petroperú. Es decir, Savia debía retirar dichas plataformas del mar, independiente de propiedad de dichas plataformas y el destino final que estas tengan.

⁶⁵ Plan de Abandono Parcial de la Estructura de la Plataforma U. Página 53 del archivo en digital del escrito presentado al Minem con numeración 2056379 de fecha 06 de enero de 2011.

“PLAN DE MANEJO AMBIENTAL PARA EL RETIRO DE LA PLATAFORMA U (...)”

4.- DESCRIPCIÓN DE POSIBLES IMPACTOS:

Los **impactos potenciales que se podrían producir** durante el desarrollo del proyecto se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 Impactos potenciales durante el retiro de la plataforma

| Aspecto Ambiental | Impacto Ambiental |
|--|--|
| (...) | (...) |
| Actividad: Retiro estructural de la Plataforma | |
| (...) | (...) |
| Generación y posible dispersión de los residuos sólidos industriales y/o comunes | Contaminación de las aguas y del fondo marino. |
| (...) | |

83. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado y, en consecuencia, confirmar la declaratoria de responsabilidad de Savia por la Conducta Infractora.

Sobre la medida correctiva

84. Sobre el particular, de acuerdo con lo establecido en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley del SINEFA⁶⁶, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten 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.
85. En esta misma línea, en el literal f) del numeral 22.2 del mencionado precepto⁶⁷ se dispone que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
86. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Su dictado también corresponde ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁶⁸; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.

⁶⁶

Ley del SINEFA

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.

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

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- 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.

⁶⁷

Ley del SINEFA

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 (...)

- 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. (...)

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

⁶⁸

Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos como, por ejemplo, en la Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017. En este caso, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.

87. Partiendo de estas premisas, esta Sala concluye que no correspondía que la DFAI imponga para la Conducta Infractora la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución: acreditar el retiro del mar del Castillo de la Plataforma EE y de la mesa superior de la Plataforma U.
88. Esto es así, pues el castillo y la mesa en cuestión se encuentran dentro de las áreas acuáticas previstas en el EIA DICAPI⁶⁹, a través del cual se ha permitido el almacenamiento temporal⁷⁰ de las estructuras retiradas del Lote Z-2B, como

⁶⁹ **Decreto Legislativo que regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional - Dirección General de Capitanías y Guardacostas, aprobado con Decreto Legislativo N° 1147**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2012

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 (DICAPI), sobre la administración de áreas acuáticas, las actividades que se realizan en el medio acuático, las naves, artefactos navales, instalaciones acuáticas, y embarcaciones en general, las operaciones que éstas realizan y los servicios que prestan o reciben, 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, en cumplimiento de las normas nacionales e instrumentos internacionales de los que el Perú es parte. (...)

Artículo 5°. - Funciones de la Autoridad Marítima Nacional

Las funciones que realiza la Autoridad Marítima Nacional dentro del ámbito de su competencia se efectuarán con eficiencia y transparencia coadyuvando al desarrollo competitivo de las actividades de transporte, comerciales, turísticas y de otros sectores que se realizan en el medio acuático.

Son funciones de la Autoridad Marítima Nacional: (...)

- 2) **Prevenir y combatir la contaminación, y la protección del medio ambiente acuático, evaluando y aprobando los instrumentos de gestión ambiental en el ámbito de su competencia**, de acuerdo con lo regulado en la normativa ambiental nacional, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, y lo dispuesto por el Ministerio del Ambiente, en su condición de organismo rector ambiental nacional; así como emitir opinión técnica sobre todo instrumento de gestión ambiental en el ámbito acuático de su competencia.

⁷⁰ EIA DICAPI

4.3.1 OPERACIÓN DEL PROYECTO (...)

El abandono o cierre de las áreas acuáticas y ribereñas, se llevará a cabo cuando se hayan concluido las actividades de almacenamiento de equipos, estructuras nuevas y en desuso de las plataformas. Esta fase está sujeta a la aprobación, por parte de la autoridad competente, de un Plan presentado meses antes de la ejecución del cierre, en donde se detallaran los posibles impactos y las medidas del referido Plan, por lo que no corresponde identificarlos en este estudio (...)

5.6 CRONOGRAMA Y PRESUPUESTO

El cronograma del PMA para el proyecto se presenta en la Tabla 5.6-1, los costos para estas actividades están dentro de lo establecido en las operaciones actuales de Savia.

sucede con las Plataformas U y EE, y se ha previsto determinadas medidas para la protección del medio ambiente marítimo de la zona:

Savia, en el marco de sus actividades de explotación de hidrocarburos, realiza tareas de perforación dentro del Lote Z-2B, requiriendo para tal efecto, de instalaciones y facilidades para la construcción de plataformas marinas y almacenamiento temporal de estructuras construidas y/o retiradas, para ello, necesita 03 áreas ribereñas y 02 áreas acuáticas, para el almacenamiento de materiales de construcción y operaciones de lanzamiento de castillos y mesas de plataforma, en el área denominada Parcela 25, al norte del puerto de Talara.

89. En efecto, en el EIA DICAPI ha establecido determinadas medidas ambientales para la mitigación de los impactos que pueda generar el almacenamiento temporal de las estructuras que retira Savia de Lote Z-2B, tal como puede observarse de los siguientes extractos del citado instrumento de gestión ambiental:

Tabla 5.6-1
Cronograma y Costo del Plan de Manejo Ambiental

| Ítem | Actividades | Costo (US\$) | Etapas de Operación | | | | | | | | | | | | | | | |
|------|---|--------------|---------------------|----|----|----|-------|----|----|----|-------|----|----|----|-------|----|----|----|
| | | | Mes 1 | | | | Mes 2 | | | | Mes 3 | | | | Mes 4 | | | |
| | | | S1 | S2 | S3 | S4 | S1 | S2 | S3 | S4 | S1 | S2 | S3 | S4 | S1 | S2 | S3 | S4 |
| 1.0 | Programa de prevención | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.1 | Subprograma de manejo de residuos sólidos | 750 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 2.0 | Medidas Complementarias | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2.1 | Medidas de seguridad y salud ocupacional | 500 | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 2.2 | Programa de capacitación | 750 | x | | | | | | | | | | | | | | | |

Fuente: E&E PERU

Como se observa, una vez concluida la etapa de operación prevista en el EIA DICAPI, que contiene las actividades de almacenamiento temporal, Savia debe tramitar la aprobación de un plan de abandono para el retiro total de las estructuras nuevas y en desuso, tal como se indica en el numeral 5.5 de dicho instrumento:

5.5 PLAN DE ABANDONO (...)

El plan de abandono incorpora como medida principal el retiro total de las estructuras almacenadas nuevas o en desuso, maniobras de retiro de equipos (grúas), así como todo material o restos generados en la etapa de operación, contándose para ello con los servicios de personal y equipos de Savia. **Se precisa que Savia no realizará actividades de abandono si el plan de abandono o cierre no está aprobado por DICAPI**, el mismo que tomará como base la legislación vigente al momento de abandonar el área.

4.1 IDENTIFICACION Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS

Para la identificación de los impactos ambientales se ha utilizado una metodología cualitativa basada en la interacción de las actividades del proyecto y los componentes ambientales (físico, biológico y socioeconómico).

Es importante señalar que el Proyecto se sitúa en la Parcela 25, zona existente donde se desarrollan las actividades de la empresa Savia, lo cual restringe la generación de impactos ambientales por el Proyecto, por tratarse de un área intervenida.

La secuencia metodológica para el análisis ambiental comprende:

- Análisis del proyecto: Identificación de acciones del Proyecto;
- Identificación de componentes ambientales que podrían ser afectados;
- Análisis causa – efecto, identificación de impactos ambientales;
- Evaluación de los impactos ambientales (valoración cualitativa/análisis matricial);

5 PROGRAMA DE MANEJO AMBIENTAL

5.1 GENERALIDADES

El Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del Proyecto “Áreas Acuáticas y Terrenos Ribereñas en Parcela 25 - Talara, Lote Z-2B”, contiene el programa ambiental relacionado a la prevención y mitigación de impactos ambientales, el subprograma de manejo de los residuos sólidos, los cuales son parte del Plan de Manejo Ambiental que tiene Savia para sus operaciones.

En el marco general de su política de protección ambiental y para el cumplimiento de las medidas propuestas en el PMA, Savia cuenta con procedimientos de protección y supervisión ambiental para sus operaciones.

5.2 OBJETIVOS

Los objetivos del Plan de Manejo Ambiental son los siguientes:

- Mantener la conservación del ambiente y la salud de las personas en el área de influencia del Proyecto.
- Establecer un conjunto de medidas de mitigación para evitar o minimizar los impactos ambientales negativos.

90. De este modo, a criterio de esta Sala, no corresponde que se dicte una medida correctiva en los términos establecidos el presente caso, toda vez que, conforme al EIA DICAPI, Savia puede almacenar temporalmente las estructuras retiradas del Lote Z-2B, como sucede con las Plataformas U y EE, en el área denominada

Parcela 25. Siendo que, para tales efectos, se ha previsto determinadas medidas para la protección del medio ambiente marítimo de la zona.

142. Por lo expuesto, corresponde revocar la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, en aplicación del numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁷¹, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia.
143. No obstante, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del PAS o las obligaciones contenidas en el EIA DICAPI, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-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° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1974-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2673-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. por 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 en este extremo.

SEGUNDO. – REVOCAR la Resolución Directoral N° 1974-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2673-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, en el extremo que ordenó Savia Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

⁷¹

TUO de la LPAG

Artículo 6°. - **Motivación del acto administrativo (...)**

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

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

Regístrese y comuníquese

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 126-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 32 páginas.



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 09004636"



09004636