



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 059-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 421-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SAVIA PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 666-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI del 22 de julio de 2015, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A., por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal b) del artículo 89°, concordado con el artículo 90° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM; toda vez que ha quedado acreditado en el presente procedimiento administrativo sancionador: (i) que la facultad de la DFSAI para determinar la responsabilidad administrativa no ha prescrito; (ii) que resulta válida la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD; y, (iii) que no se ha vulnerado el principio de tipicidad previsto en la Ley N° 27444".

Lima, 30 de noviembre de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Savia Perú S.A. (en adelante, **Savia Perú**)¹ es titular del Lote Z-6, ubicado en el zócalo continental de la región Piura y Lambayeque.
2. Mediante Resolución Directoral N° 395-2007-MEM/AAE del 27 abril de 2007², la Dirección de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAAE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Exploratorio y Sísmica 2D y 3D en el Lote Z-6 (en adelante, **EIA**) presentado por Savia Perú.
3. El 16 de diciembre de 2009, mediante Resolución Directoral N° 464-2009-MEM/AAE³, la DGAAE del Minem aprobó el Plan de Abandono Parcial para el retiro de estructura de la plataforma "SM-1" San Miguel - Lote Z-6 (en adelante, **Plan de Abandono Parcial**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20203058781.

² Fojas 446 y 446, reverso.

³ Foja 742 y 743.

4. Mediante Oficio N° 1442-2010-OS-GFH-E⁴, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (**en adelante, Osinergmin**) requirió a Savia Perú un cronograma detallado de los trabajos de su Plan de Abandono Parcial, así como la determinación de la fecha de inicio de los referidos trabajos. Dicho requerimiento fue absuelto por la citada empresa a través de la presentación de sucesivos cronogramas, siendo el último de estos remitido mediante Carta N° SP-OM-267-2011 de fecha 16 de febrero de 2011⁵.
5. Del 17 al 21 de noviembre de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2011**) a las instalaciones del Lote Z-6, en la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Savia Perú, conforme se desprende del Acta de Supervisión N° 006160⁶ y del Informe de Supervisión N° 604-2012-OEFA/DS⁷ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
6. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectorial N° 988-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 30 de mayo de 2014⁸, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Savia Perú.
7. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Savia Perú⁹, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI del 22 de julio de 2015¹⁰,



⁴ Fojas 464.

⁵ Fojas 539 a 543.

⁶ Foja 744.

⁷ Fojas 1 al 767.

⁸ Fojas 769 a 776. Cabe señalar que la referida resolución subdirectorial fue notificada a Savia Perú el 5 de junio de 2014 (foja 777).

⁹ Presentado mediante escrito N° SP-OM-853-2014 del 26 de junio de 2014 (fojas 778 a 795). Posteriormente, a través del escrito N° SP-OM-855-2014 del 27 de junio de 2014, Savia Perú amplió sus descargos (fojas 798 a 805).

¹⁰ Fojas 846 a 858. Cabe señalar que la referida resolución subdirectorial fue notificada a Savia Perú el 24 de julio de 2015 (foja 859).



a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa¹¹, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación¹²:

Cuadro N° 1: Detalle de la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Savia Perú incumplió con el cronograma de ejecución de	Literal b) del artículo 89° concordado con el artículo 90° del Decreto	Numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁴ y sus modificatorias.

¹¹ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

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

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

¹² Corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI, la primera instancia administrativa archivó tres de las imputaciones efectuadas en el presente caso, referidas al incumplimiento de los numerales 6.1. y 6.2. del artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 172-2009-OS/CD y del Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

¹⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

Rubro3	Accidentes y/o medio ambiente		Sanción pecuniaria
	Infracción	Base Normativa	
3.4.5	Incumplimiento de normas sobre el Plan de Abandono	Art. 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Arts. 118° al 121° del Reglamento aprobado por D.S. N°052-93-EM. Art. 52° del Reglamento aprobado por D.S. N°030-98-EM. Art. 88°, 89° y 90° del Anexo 1 del Reglamento aprobado por D.S. N°081-2007-EM. Art. 69° del Reglamento aprobado por D.S. N°045-2001-EM. Arts.66°, 67°, 68°,150°, 193°, 194°, 195°, 196°, 197°, 198°, 199°, 200°, 201°, 202°, 203°, 204°, 205°, 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-PCM. Arts.69°, 70°, 89° inciso b) y 90° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art. 4°, 6° y 9° de la Ley N° 29134.	Hasta 10,000 UIT

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	obras del Plan de Abandono Parcial.	Supremo N° 015-2006-EM ¹³ .	

Fuente: Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁵:

Respecto a la vigencia de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

- a) Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, facultándose a este último a aplicar la tipificación de infracciones y escala de sanciones aprobada por el Osinergmin en materia ambiental, entre ellas, la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD del 14 de febrero de 2003, que aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos de Osinergmin y sus modificatorias (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**).
- b) Asimismo, en virtud de lo dispuesto en la Resolución del Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁶, norma que estableció los aspectos objeto de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos provenientes de Osinergmin, desde el 4 de marzo de 2011, OEFA asumió la competencia para normar, evaluar y fiscalizar las actividades de hidrocarburos en materia ambiental.

¹³ DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 89°.- El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

(...)

b. La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.

Artículo 90°.- El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

¹⁵ Cabe precisar que el presente considerando no incluye todos los fundamentos expuestos por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI, sino solo aquellos vinculados con los argumentos esgrimidos por Savia Perú en su escrito de apelación.

¹⁶ La Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD fue aprobada en virtud del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA.



- c) Si bien posteriormente, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD del 27 de diciembre de 2012, el Osinergmin aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, modificándose íntegramente la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, la DFSAI precisó que ello no implicó una derogación o pérdida de la efectividad de las tipificaciones de infracciones en materia ambiental, toda vez que –desde el 4 de marzo de 2011– correspondía solo al OEFA aprobar las variaciones normativas en dicha materia.
- d) Adicionalmente, la primera instancia administrativa indicó que, mediante Oficio N° 1322-2013-OS-GFHL/DOP del 26 de febrero de 2012¹⁷, el Osinergmin había señalado que la modificación en cuestión fue realizada, debido a la necesidad de contar con un instrumento jurídico ordenado y sistematizado, respecto a las tipificaciones bajo el ámbito de su competencia.

Sobre la supuesta vulneración del principio de tipicidad

- e) Respecto al argumento expuesto por la recurrente, referido a que la DFSAI habría vulnerado el principio de tipicidad, toda vez que el hecho imputado a Savia Perú¹⁸ no se encontraría referido a un compromiso ambiental del Plan de Abandono Parcial, sino a los trabajos contemplados en la Carta N° SP-OM-267-2011, la primera instancia administrativa precisó que dicho documento no genera obligaciones distintas a las previstas en el referido instrumento de gestión ambiental, toda vez que la carta en cuestión contiene el cronograma detallado de los trabajos vinculados al Plan de Abandono Parcial.
- f) Asimismo, indicó que la administrada habría reconocido lo antes señalado, dado que en la Carta N° SP-OM-267-2011 se señaló que el cronograma presentado en dicha misiva establecía la forma como dicha empresa consideraba ejecutar los trabajos previstos en su Plan de Abandono Parcial.
- g) De acuerdo con lo expuesto, la DFSAI concluyó que el hecho imputado a Savia Perú en el presente procedimiento sancionador sí constituía una obligación ambiental exigible y, por tanto, no se habría vulnerado el principio de tipicidad alegado por dicha empresa.

¹⁷ Mediante el cual dio respuesta a la consulta efectuada por Savia Perú respecto de la vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, y que fuese citada por dicha empresa en su escrito de descargos.

¹⁸ Conforme al numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, el hecho imputado a Savia Perú está referido al compromiso ambiental previsto en su Plan de Abandono Parcial, referido al remolque del castillo de la plataforma SM-1 San Miguel hacia una nueva ubicación, en el plazo establecido en el cronograma contenido en la carta SP-OM-2067-2011.

Respecto al cumplimiento de lo dispuesto en el literal b) del artículo 89° y el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

- h) La DFSAI indicó que el literal b) del artículo 89° y el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) contienen la obligación de los titulares de las actividades de hidrocarburos, de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por estos en su respectivos Planes de Abandono.
- i) En el presente caso, el Plan de Abandono Parcial de Savia Perú contempló el procedimiento de abandono de la plataforma SM-1 San Miguel, estableciéndose, entre otros, los trabajos de retiro del castillo. Con el fin de verificar el cumplimiento del mismo, Osinergmin requirió a la administrada la remisión de un cronograma detallado de los trabajos contemplados en el referido plan, siendo dicho requerimiento absuelto mediante Carta N° SP-OM-267-2011, en el que Savia Perú se comprometió a realizar el remolque del castillo en el plazo de ocho (8) días.
- j) Sin embargo, sobre la base de lo consignado en el Acta de Supervisión¹⁹, la DS verificó que *"la plataforma SM-1 San Miguel había sido retirada del área ubicada en las coordenadas UTM E 587135 y N 9238276 [y que] el castillo de la plataforma SM-1 San Miguel fue sumergido en altamar durante los trabajos de remolque"*. Cabe precisar que dichas conductas quedaron fehacientemente demostradas con lo observado en las fotografías N° 1, 2, 3 y 4 del Informe de Supervisión²⁰.
- k) En virtud de ello, la DFSAI concluyó que había quedado acreditado que Savia Perú incumplió lo establecido en el literal b) del artículo 89° y el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que no cumplió con realizar lo establecido en su Plan de Abandono Parcial (el remolque del castillo de la plataforma SM-1 San Miguel hasta el Lote 16), en el plazo establecido en el cronograma detallado en la Carta N° SP-OM-267-2011 (plazo de ocho (8) días).

- (i) Finalmente, la DFSAI precisó que, si bien la administrada manifestó haber retirado el castillo de la Plataforma San Miguel SM-1 de la locación en la que se había hundido, el cese de dicha infracción no sustrae la materia sancionable, conforme a lo establecido en el artículo 5° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directo N° 045-2015-OEFA/PCD**).

¹⁹ Foja 744.

²⁰ Fojas 546 a 548.

9. El 19 de agosto de 2015, Savia Perú interpuso recurso de apelación²¹ contra la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

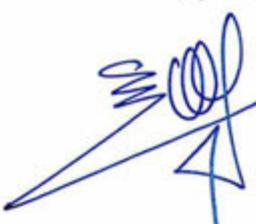
Sobre la prescripción de la facultad sancionadora del OEFA, con relación a la conducta infractora detallada en el Cuadro N°1 de la presente resolución

- a) La recurrente sostuvo que, a la fecha de notificación de la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI habría excedido el plazo de prescripción establecido en el artículo 232° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (**en adelante, Ley N° 27444**), toda vez que el cronograma remitido mediante Carta N° SP-OM-267-2011 (por cuyo incumplimiento habrían sido hallados responsables) debió concluir el 27 de abril de 2011.

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

- b) La recurrente sostuvo que declarar la responsabilidad administrativa sobre la base de lo dispuesto en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, vulneraría los principios de tipicidad e irretroactividad recogidos en los numerales 4 y 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, ello en la medida que la entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD (la cual modificó de forma integral la resolución antes citada) habría dejado sin efecto el contenido de dichos numerales²².

- c) Asimismo, indicó que la interpretación de la DSFAI²³ resultaría contradictoria con la propia actuación del OEFA – institución que, al aprobar las normas referidas a competencias transferidas por el Osinergmin, no habría hecho mención alguna a la derogación de los instrumentos normativos emitidos por dicha entidad en materia ambiental²⁴. Por consiguiente, sostuvo que *"... es falso que OEFA derogue o modifique las Resoluciones emitidas por OSINERGMIN antes del 04 de marzo de 2011, ello no ha ocurrido nunca"*²⁵.



²¹ Fojas 870 a 881.

²² Al respecto, Savia Perú precisó que: *"...la modificación integral de la RCD 028-2003-OS/CD es una de tipo reductivo, pues elimina de su contenido diversos numerales de la Tipificación de Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, entre ellos, el numeral 3.4.5"* (foja 877).

²³ Savia Perú, hace referencia a lo indicado por la DFSAI en el considerando 27 de la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI:

"... la entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD que según Savia constituiría la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental del subsector hidrocarburos, realmente no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones, debido a que el OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011" (foja 854).



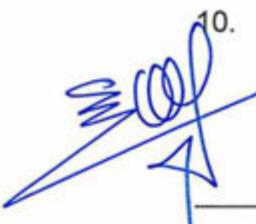
²⁴ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó que: *"...mediante RCD N° 007-2013-OEFA/CD se reguló el procedimiento de supervisión del OEFA, sin embargo, no se menciona derogación alguna del Reglamento que sobre la misma materia había aprobado OSINERGMIN mediante la RCD N° 205-2009-OC/CD. Ello ocurre también con la RCD 012-2012-OEFA/CD y la RCD 223-2009-OC/CD"* (foja 875).

²⁵ *Ídem.*

- d) En ese orden de ideas, precisó que mediante Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) se pronunció en un caso similar, siendo que en dicha oportunidad "...no consideró que existían dos normas sancionadoras, como pretende la DFSAI, una aplicable a OSINERGMIN que estaría modificada y otra aplicable a la OEFA, que estaría vigente"²⁶. Dicho pronunciamiento, en consecuencia, constituiría jurisprudencia vigente al respecto. Partiendo de ello, la interpretación de la DFSAI antes mencionada, generaría incertidumbre en los administrados, al no encontrarse claramente establecido cuáles son las normas vigentes y cuáles las derogadas, siendo ello contrario al principio de predictibilidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
- e) Además, refirió que la falta de aprobación del OEFA de sus instrumentos normativos resultaría ser una negligencia cuyas consecuencias no deberían ser asumidas por los administrados.
- f) Adicionalmente –y con relación a la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución– la recurrente indicó que la DFSAI habría fundamentado el incumplimiento de lo dispuesto en el literal b) del artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en la falta de implementación del cronograma establecido en la Carta N° SP-OM-267-2011; sin embargo, dicho documento no forma parte del Plan de Abandono Parcial de Savia Perú, y además, no constituye un instrumento de gestión ambiental, al no haber sido aprobado por el Minem²⁷.
- g) Por último, la recurrente precisó que en el Cronograma del Plan de Abandono Parcial se hizo referencia –entre otros– a los trabajos de "retiro del castillo", mas no a su "reubicación". Conforme a ello, señaló que habrían cumplido con el retiro de este el 17 de abril de 2011, concluyendo por tanto en dicha fecha la ejecución del Plan de Abandono Parcial.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁸, se crea el OEFA.


²⁶ *Idem.*


²⁷ Sobre el particular, Savia Perú agregó que: "resulta llamativo a este respecto que en la Resolución Directoral materia de impugnación no se explica cómo sería posible que una carta remitida por un administrado se convierta en parte de un instrumento de gestión ambiental, señalado únicamente que permite fijar los periodos de ejecución de dicho instrumento u hace viable la verificación. Bajo esta interpretación, cualquier comunicación emitida por el administrado podría pasar a convertirse en parte de un instrumento de gestión ambiental" (foja 871).


²⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³⁰.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³² al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo

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.

²⁹ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

³¹ 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.

³² LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

N° 001-2011-OEFA/CD³³, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁴, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁶.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³⁷, prescribe que el ambiente comprende

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.

³³ 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.

LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁷ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁸.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴¹.

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.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

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.

⁴⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

⁴¹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴².
22. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son las siguientes:
- (i) Si la facultad de la autoridad decisora para determinar la responsabilidad administrativa en el presente procedimiento administrativo sancionador, ha prescrito.
 - (ii) Si resulta válida la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador.
 - (iii) Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha vulnerado el principio de tipicidad.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si la facultad de la autoridad decisora para determinar la responsabilidad administrativa en el presente procedimiento administrativo sancionador, ha prescrito

24. Savia Perú argumentó que la facultad sancionadora del OEFA para determinar la existencia de infracciones administrativas habría prescrito, toda vez que el hecho imputado (no haber cumplido con el cronograma remitido mediante Carta SP-OM-267-2011) concluyó el 27 de abril de 2011, siendo que la Resolución Directoral

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

N° 666-2015-OEFA/DFSAI fue notificada el 24 de julio de 2015; es decir, vulnerando el plazo de prescripción establecido en el artículo 232° de la Ley N° 27444.

25. Sobre el particular, debe mencionarse en primer lugar que el numeral 1 del artículo 233° de la Ley N° 27444 establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones prescribe a los cuatro (4) años⁴³.
26. Asimismo, el numeral 2 del artículo 233° de la citada norma⁴⁴ dispone que el inicio del cómputo del plazo de prescripción en el caso de infracciones instantáneas⁴⁵ comienza en la fecha en la cual se cometió la infracción, mientras que para el caso de las infracciones de acción continuada, en la fecha en que cesaron las mismas.
27. Cabe precisar que las infracciones de acción continuada –denominadas también en doctrina como infracciones permanentes⁴⁶– están relacionadas a situaciones

⁴³ LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

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

Cabe señalar que las disposiciones de la Ley N° 27444 relacionadas con la prescripción han sido recogidas en el artículo 42° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

⁴⁴ LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. (Énfasis agregado).

⁴⁵ Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que:

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

ANGELES 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.* Disponible en:

http://www.mpf.n.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

⁴⁶ Ángeles De Palma señala lo siguiente:

"(...) las 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 sólo podrá comenzar a

antijurídicas prolongadas en el tiempo, cuyo plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta infractora⁴⁷.

28. Considerando el aludido marco normativo, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora –tal como ha sido alegado por la recurrente– corresponde a esta Sala identificar inicialmente la naturaleza de los compromisos y obligaciones incumplidas, a fin de determinar el tipo de infracción (instantánea o de acción continuada) y, en virtud de ello, establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.
29. Al respecto, dado que la imputación formulada a Savia Perú se encuentra referida al incumplimiento de uno de los compromisos ambientales contemplados en su Plan de Abandono Parcial (referido a los trabajos de retiro del castillo de la plataforma SM-1 San Miguel hasta el Lote 16)⁴⁸, es posible advertir que dicha conducta posee naturaleza de acción continuada, toda vez que la situación de incumplimiento se mantiene hasta la realización y conclusión de los trabajos comprometidos en el citado instrumento de gestión ambiental (esto es, el retiro del castillo de la Plataforma SM-1 San Miguel, en los términos señalados en el Plan de Abandono Parcial). En ese sentido, esta Sala advierte que la infracción imputada a Savia Perú en el presente caso tiene el carácter de acción continuada, razón por la cual el cómputo del plazo prescripción correspondiente deberá ser iniciado desde la fecha de su cese.
30. Así, de la revisión de la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI, se advierte que, a fin de verificar la procedencia de una medida correctiva, la DFSAI analizó el

computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...).

ANGELES 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*. Disponible en:

http://www.mpfm.gov.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

Por su parte, Gómez y Sanz refieren –haciendo un paralelo entre el derecho administrativo sancionador y el derecho penal– que el plazo de prescripción de las infracciones permanentes “...comienza, precisamente en el instante en que cesa el estado antijurídico creado por el autor y no antes, en la medida en que no puede empezar a prescribir aquello que todavía no ha terminado”. En virtud de ello no puede operar la prescripción, dado que la infracción no ha dejado de producirse; es decir, no puede iniciarse el cómputo del plazo mientras persista el incumplimiento.

GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición, 2010, España: Thomson Reuters, p. 653.

⁴⁷ Cabe indicar que en diversos pronunciamientos el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha recogido este criterio, tal como se observa en las Resoluciones N° 005-2014-OEFA/TFA-SE1, N° 011-2014-OEFA/TFA-SE1 y N° 019-2014-OEFA/TFA-SE1, entre otras.

⁴⁸ En este punto cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado en el Plan de Abandono Parcial, se denomina castillo a “una estructura metálica rígida ensamblada y construida mediante tubería estructura de forma geométrica análoga a una pirámide trunca de base cuadrada. Esta estructura tiene cuatro vértices huecos para permitir a través de estos introducir los pilotes para su anclaje” (foja 179).

escrito del 18 de mayo de 2015⁴⁹, a través del cual Savia Perú remitió el cronograma de la recuperación del castillo de la Plataforma San Miguel SM-1 y las fotografías que daban cuenta del reflotamiento del castillo sumergido en las coordenadas E:487801 y N: 9320484, constatando que la referida estructura había sido retirada de la locación entre los meses de diciembre de 2013 y enero de 2014⁵⁰.

31. De este modo, se verifica que la facultad sancionadora del OEFA no ha prescrito con relación a la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, en la medida que el cese de esta fue verificado por la DFSAI entre diciembre de 2013 y enero de 2014. En tal sentido, esta Sala es de la opinión que el presente argumento formulado por la administrada no cuenta con asidero legal o fáctico alguno, razón por la cual corresponde desestimarlos.

V.2. Si resulta válida la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador

32. Savia Perú señaló en su escrito de apelación que la declaración de responsabilidad administrativa en virtud de lo dispuesto en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD vulneraría los principios de tipicidad e irretroactividad, recogidos en los numerales 4 y 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, respectivamente, ello en la medida que dichos numerales habrían sido dejados sin efecto con la entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD (la cual modificó la resolución antes citada y se encontraba vigente al momento en que la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Savia Perú).

33. Asimismo, la administrada agregó que, a través de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, el TFA se pronunció en un caso similar, siendo que en dicha oportunidad "...no consideró que existían dos normas sancionadoras, como pretende la DFSAI, una aplicable a OSINERGMIN que estaría modificada y otra aplicable a la OEFA, que estaría vigente"⁵¹. Dicho pronunciamiento –señaló– constituiría jurisprudencia vigente al respecto.

⁴⁹ Escrito N° SP-OM-0386-2015 (fojas 824 a 831).

⁵⁰ Conforme a lo señalado por la DFSAI en los considerandos 86 a 89 de la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI:

"86. Al respecto, Savia mediante escrito del 13 de mayo del 2015 señaló que el castillo de la Plataforma San Miguel SM1, fue retirado de la locación entre los meses de diciembre del 2013 y enero del 2014.

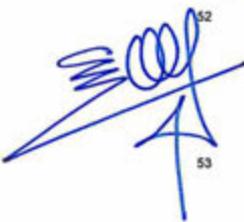
87. Asimismo, mediante escrito del 18 de mayo del 2015 Savia remitió el cronograma de la recuperación de la Plataforma San Miguel 1 y los medios fotográficos que dan cuenta de reflotamiento del casillo sumergido el 2 de mayo del 2011.

88. De la revisión de la documentación y las vistas fotográficas presentadas por Savia se verifica que reflotó el castillo de la Plataforma SM-1 San Miguel, el mismo que había sido sumergido el 2 de mayo del 2011 en las coordenadas E: 487801 y N: 9320484.

89. Por lo tanto, queda acreditado que Savia cumplió con la ejecución de la etapa de retiro del castillo de la Plataforma SM- 1 San Miguel establecida en su Plan de Abandono Parcial".

⁵¹ Foja 875.

34. Finalmente, precisó que la interpretación realizada por la DFSAI vulneraría el principio de predictibilidad contenido en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, ya que no se encontraría claramente establecido cuáles son las normas vigentes y cuáles las derogadas.
35. Sobre el particular, corresponde precisar que la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD que tipificó las infracciones administrativas y aprobó la escala de multas y sanciones de hidrocarburos, así como la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, que modificó diversos rubros de la mencionada escala, fueron emitidas por el Osinergmin en ejercicio de sus facultades de tipificación⁵² y dentro del ámbito de sus competencias⁵³, resultando estas aplicables en las materias de conservación y protección del ambiente.
36. Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N° 1013, fue creado el OEFA como organismo público técnico especializado, encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental, y a través de la Ley N° 29325, se designó a dicho organismo como el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
37. Del mismo modo, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
38. En este contexto, y con la finalidad de garantizar la continuidad del ejercicio de las facultades adquiridas por el OEFA en materia ambiental, a través del artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁵⁴, se facultó a dicha institución para sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante



⁵²

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



⁵³

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



⁵⁴

DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.

Artículo 4°.- Referencias Normativas

Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador (subrayado agregado).

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

39. El 23 de enero de 2013, cuando el Osinergmin ya no ejercía las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental –ello como consecuencia del proceso de transferencia– se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD, a través de la cual el mencionado regulador modificó la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y aprobó una nueva Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.
40. Partiendo de ello –y de una interpretación sistemática de las normas precitadas– se concluye que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21° del Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, así como en el numeral 3 del artículo 32° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁵⁵, las normas emitidas por el organismo regulador solo pueden ser entendidas dentro del ámbito de su competencia, ya que lo contrario implicaría intervenir en el desarrollo de las facultades de otras entidades.
41. Siendo esto así, las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD deben entenderse de acuerdo con las competencias de la entidad que la emitió⁵⁶; es decir, las modificaciones realizadas por el Osinergmin, son aplicables únicamente para temas vinculados a las obligaciones técnicas y de seguridad en las actividades de hidrocarburos.

⁵⁵ LEY N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
Artículo 32°.- Organismos Reguladores

Los Organismos Reguladores:
(...)

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

⁵⁶ De hecho, la misma Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, delimita claramente las materias de competencia propias del Osinergmin, excluyendo aquellas relacionadas con la materia ambiental, en los siguientes términos:

CONSIDERANDO:

...

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

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

(...)

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

42. Así, interpretar que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD dejó sin efecto la tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD aplicable a la materia ambiental, implicaría no reconocer la transferencia de las competencias de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental atribuida al OEFA, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 001-2001-EM, lo cual vulnera el principio de legalidad, recogido en el numeral 1.1. del artículo IV de la Ley N° 27444⁵⁷.
43. Tomando en consideración lo antes expuesto, y en atención a la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental, esta Sala es de la opinión que, mediante la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el OEFA ejerce su potestad estatal de continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental que en su momento aplicó el Osinergmin, la cual entró a formar parte del ordenamiento jurídico ambiental⁵⁸.
44. Por otro lado, la postura de la Sala definida en los considerandos precedentes, es perfectamente coincidente con lo señalado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ⁵⁹, del 2 de diciembre de 2014, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁶⁰, en el cual se precisó lo siguiente:

"(xii) En consecuencia, para la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico... las tipificaciones en materia ambiental aprobadas por el Organismo

⁵⁷

LEY N° 27444.

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.

⁵⁸

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

"2.2.2. La plenitud jurídica

66. Esta noción significa que todo hecho de implicancia intersubjetiva se encuentra sometido al ordenamiento jurídico, aun cuando no haya alcanzado regulación preceptiva... Se trata de aquella capacidad definitiva para encontrar respuesta a todas las controversias, aunque no todas tengan la respuesta expresamente regulada por una norma jurídica. El ordenamiento es completo en el sentido de que el Estado garantiza que todo conflicto de intereses que se presente tendrá una solución... En puridad, significa que todo ordenamiento debe considerarse hermético y completo, esto es, sin vacíos, por lo que estos solo existen como lagunas normativas, las cuales deberán ser cubiertas.

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

⁵⁹

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

⁶⁰

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

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

(xiii) Finalmente... las tipificaciones aprobadas por Resoluciones de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, 388-2007-OS/CD y 185-2008-OS/CD, se mantendrían vigentes en lo referido a las infracciones y sanciones en materia ambiental en los sectores de energía y minería, en tanto fueron aprobadas bajo la competencia ejercida del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN y, han concretado la continuidad de las funciones de protección del medio ambiente que le corresponde al Estado, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA⁶¹.

45. Finalmente, debe precisarse que el criterio antes referido ha sido ya recogido por esta Sala; específicamente, en las Resoluciones N° 028-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 044-2015-OEFA/TFA-SEE y N° 050-2015-OEFA/TFA-SEE de fechas 13 de julio, 30 de setiembre de 2015 y 29 de octubre de 2015, respectivamente, en las cuales se arribaron a las mismas conclusiones a las alcanzadas en el presente acápite.
46. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI aplicó correctamente la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias en el presente procedimiento, razón por la cual no habría existido vulneración alguna al principio de legalidad o al de irretroactividad, tal como fuese señalado por la recurrente en su recurso de apelación.
47. 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/DFSAI⁶², al considerarse que dicho acto administrativo en concreto adolecía de un vicio que acarrearía su nulidad, pues la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD⁶³ no resultaba

⁶¹ Página 15 del Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ.

⁶² Resolución emitida por la DFSAI en el Expediente N° 008-2011-DFSAI/PAS.

⁶³ En efecto, la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, indicó lo siguiente

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

(...)

válida; sin embargo, el referido pronunciamiento no hizo alusión a la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

48. 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° 27444⁶⁴. 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.
49. Ahora bien, respecto al principio de predictibilidad —el cual se encuentra recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444— esta Sala debe mencionar que la finalidad del mismo es permitir al administrado poder determinar previamente el posible resultado de un procedimiento, pudiendo, de esta manera elaborar los mecanismos de defensa más adecuados a sus intereses⁶⁵. Asimismo, la aplicación del principio en cuestión requiere que la Administración Pública genere resultados predecibles, es decir, consistentes entre sí, para que los

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

64

LEY N° 27444.

Artículo VI.- Precedentes administrativos

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

Sobre el particular, Tirado Barrera señala:

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

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

65

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

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

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

administrados, al iniciar un trámite, tengan una expectativa bastante certera de cuál será el resultado final que este tendrá⁶⁶.

50. En este contexto, debe precisarse, adicionalmente, que el principio antes referido constituye el reflejo en el ámbito de las relaciones administrativas del principio de seguridad jurídica⁶⁷, respecto del cual el Tribunal Constitucional ha señalado⁶⁸:

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

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

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

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

"(...) en base al Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y a la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, OEFA es competente para normar, evaluar y fiscalizar las la (sic) materia ambiental en hidrocarburos. Asimismo, indica que la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones debido a que OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental a partir del 4 de marzo de de (sic) 2011".⁶⁹

53. Dicha interpretación, según el administrado, resultaría contradictoria con la propia actuación del OEFA, institución que, al aprobar las normas referidas a competencias transferidas por el Osinergmin, no habría hecho mención alguna a la derogación de los instrumentos normativos emitidos por dicha entidad en materia ambiental⁷⁰. En tal

⁶⁶ ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. *Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente*. Documento de Trabajo N° 002-2000, publicado el 10 de abril de 2000 en el diario oficial El Peruano, p. 23.

⁶⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

⁶⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0016-2002-AI/TC. Fundamentos jurídicos 3 y 4.

⁶⁹ Foja 876.

⁷⁰ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó que: "...mediante RCD N° 007-2013-OEFA/CD se reguló el procedimiento de supervisión del OEFA, sin embargo, no se menciona derogación alguna del Reglamento que sobre la misma

sentido sostuvo que "... es falso que OEFA derogue o modifique las Resoluciones emitidas por OSINERGMIN antes del 04 de marzo de 2011, ello no ha ocurrido nunca"⁷¹. Además, señaló que la falta de aprobación, por parte del OEFA, de sus propios instrumentos normativos, resultaría ser una negligencia cuyas consecuencias no deberían ser asumidas por los administrados.

54. Al respecto, esta Sala considera necesario precisar que de acuerdo con lo señalado en los considerandos 36 y 37 de la presente resolución, el OEFA se encuentra facultado para sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin. En tal sentido, resulta incorrecto afirmar que dicha entidad estaría actuando de manera negligente al aplicar los instrumentos normativos del mencionado regulador, siendo que la utilización de dichos dispositivos es efectuada atendiendo a una facultad otorgada, la cual apunta a garantizar la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental.
55. Asimismo, cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325⁷², el OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, tiene la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del referido sistema, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo. Siendo esto así, las disposiciones normativas que emita la entidad en su calidad de órgano especializado dejarán sin efecto aquellas que en materia ambiental hayan sido expedidas con anterioridad, ello en virtud del principio de especialidad de la norma.
56. En consecuencia, de acuerdo con lo señalado en los considerandos anteriores, corresponde desestimar los argumentos de Savia Perú, puesto que la DFSAI ha aplicado válidamente en el presente procedimiento administrativo sancionador la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD como norma tipificadora de los incumplimientos imputados al administrado y, en ese sentido, no se han vulnerado los principios de legalidad ni predictibilidad.

materia había aprobado OSINERGMIN mediante la RCD N° 205-2009-OC/CD. Ello ocurre también con la RCD 012-2012-OEFA/CD y la RCD 223-2009-OC/CD" (foja 875).

⁷¹ Foja 192.

⁷² LEY N° 29325.
Artículo 11°.- Funciones generales
(...)

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

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

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

V.3. Si en el presente procedimiento sancionador se ha vulnerado el principio de tipicidad

57. En su recurso de apelación, Savia Perú sostuvo que la DFSAI habría vulnerado el principio de tipicidad, ello al haber sustentado el incumplimiento del Plan de Abandono Parcial sobre la base de un documento (esto es, la Carta N° SP-OM-267-2011 del 16 de febrero de 2011) que no forma parte del mismo. Señaló además que el cronograma contemplado en el Plan de Abandono Parcial estableció el retiro del castillo de la Plataforma SM-1 San Miguel, mas no su reubicación, habiéndose –por tanto– efectuado el retiro de la dicha estructura el 17 de abril de 2011.
58. Sobre el particular, esta Sala debe mencionar en primer lugar que el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁷³, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
59. De acuerdo con la disposición antes citada, es posible advertir que el principio de tipicidad contemplado en la Ley N° 27444 establece distintas exigencias, estando una de ellas referida a la “*certeza o exhaustividad suficiente*” en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas⁷⁴.
60. En esa misma línea, conforme ha sido señalado por el Tribunal Constitucional⁷⁵, el mandato de tipificación exige un “nivel de precisión suficiente” en la descripción de la

73

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

74

Es importante señalar que, conforme a Morón:

“Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. (Resaltado agregado)

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

75

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

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una

conducta considerada como infracción, ello con la finalidad de que –en un caso en concreto– al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.

61. En virtud de lo expuesto, el mandato de tipificación en un procedimiento administrativo sancionador exige que los hechos imputados por la administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor⁷⁶.
62. Partiendo de lo antes expuesto, corresponde analizar a continuación si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad, es decir, si el hecho imputado a Savia Perú en el presente caso, corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa). Lo anterior resulta relevante, en la medida que permitirá verificar si dicha empresa se encontraba obligada a retirar la referida estructura conforme con el cronograma detallado, remitido a Osinergmin mediante Carta N° SP-OM-267-2011.
63. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar en primer lugar que este Tribunal Administrativo ha señalado en reiterados pronunciamientos en el sector que nos ocupa⁷⁷, un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

⁷⁶ Es importante señalar que, conforme a Nieto:

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

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

⁷⁷ Conforme se observa por ejemplo, de las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE.

64. Partiendo de ello, esta Sala observa que en el presente caso, la SDI a través de la Resolución Subdirectoral N° 988-2014-OEFA/DFSAI/SDI, comunicó a Savia Perú el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por el presunto incumplimiento de la obligación ambiental establecida en el literal b) del artículo 89°, concordado con el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (norma sustantiva). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 3.4.5 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas de Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora).
65. En ese contexto, es importante señalar que conforme a lo dispuesto en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el incumplimiento de las normas que regulan el Plan de Abandono (entre ellas, los artículos 89° y 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM) generan una infracción administrativa.
66. En ese sentido, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el literal b) del artículo 89°, concordado con el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (norma sustantiva).
- Sobre el alcance de la obligación contenida en el literal b) del artículo 89°, en concordancia con el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM
67. Respecto de este punto, debe precisarse en primer lugar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27° de la Ley N° 28611⁷⁸, los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de sus actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo. En ese sentido, la referida norma establece que tal aspecto deberá ser considerado durante el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el marco legal vigente.
68. Acorde con la disposición antes mencionada, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁷⁹ define al Plan de Abandono Parcial como el instrumento de

78

LEY N° 28611.

CAPÍTULO 3

GESTIÓN AMBIENTAL

Artículo 27°.- De los planes de cierre de actividades

Los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente. La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación.

79

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 4°.- Definiciones

Las definiciones contenidas en el Glosario de Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos y las contenidas en el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos resultan de aplicación en cuanto no se encuentren previstas en el presente Reglamento.

gestión ambiental en el cual se establecen los programas y compromisos correspondientes para abandonar parte de un área o instalación, corregir cualquier condición ambiental adversa e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso.

69. En ese contexto normativo, los artículos 89° y 90° del citado instrumento establecen disposiciones relacionadas con la presentación, aprobación y ejecución del Plan de Abandono Parcial, así como la verificación de su cumplimiento.
70. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁸⁰, el Plan de Abandono Parcial deberá ceñirse a lo establecido en el artículo 89° del referido dispositivo, en lo relativo a tiempo y procedimiento, siendo además que las actividades de abandono parcial no requieren de la Garantía de Seriedad de Cumplimiento. En tal sentido, dado que dicha disposición hace una remisión al artículo 89°, es este último – en particular, su literal b) – el cual será materia de análisis en el presente acápite.
71. El literal b) del artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece lo siguiente:

DE LA TERMINACIÓN DE LA ACTIVIDAD

Artículo 89°.- *El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:*

(...)

- b. La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada*

En caso de discrepancia entre las directivas y definiciones contempladas en las normas citadas en el párrafo anterior más aquellas de la presente, primarán las contenidas en este Reglamento y luego las del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

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

(...)

Instrumento de Gestión Ambiental.- Los programas y compromisos asumidos por los Titulares a través de planes como: Plan Ambiental Complementario, Plan de Abandono, Plan de Abandono Parcial, Plan de Cese, Plan de Cese Temporal, Plan de Contingencia y Plan de Manejo Ambiental.

Plan de Abandono Parcial.- Es el conjunto de acciones para abandonar parte de un área o instalación. Se deberán tomar en cuenta todas las medidas de un Plan de Abandono.

Plan de Abandono.- Es el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación, corregir cualquier condición adversa ambiental e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Este Plan incluye medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al Ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad.

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 90°.- El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.

(...)

72. Como puede apreciarse, las normas antes citadas establecen la obligación de cumplir con cada uno de los compromisos contemplados en el Plan de Abandono Parcial, lo cual debe ser verificado por la autoridad de fiscalización ambiental, esto es, el OEFA. En ese sentido, la obligatoriedad de dichos compromisos se encuentra orientada a procurar que al cierre o término de las actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo.
73. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 69° del Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2004-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 032-2004-EM**)⁸¹ el cual dispone que el abandono de cualquier actividad de exploración y/o explotación deberá ser comunicada a la autoridad de fiscalización ambiental, con al menos treinta (30) días antes del probable plazo de ejecución. De acuerdo con la disposición antes citada, **se advierte que la fecha de inicio de las actividades de abandono la determina el administrado de manera posterior a la aprobación del Plan de Abandono Parcial.**
74. Partiendo del marco normativo antes expuesto, se advierte que los trabajos y/o actividades necesarios para efectuar el abandono del área o instalación deberán estar contemplados en el Plan de Abandono Parcial (instrumento de gestión ambiental sujeto a aprobación por la autoridad competente); sin embargo, el detalle del cronograma de ejecución de los trabajos contemplados en el referido plan, deberán ser remitidos cuando el administrado decida la fecha de inicio, siendo ello posterior a la aprobación del referido instrumento de gestión ambiental.
75. De ello, se concluye que no es posible que la autoridad de fiscalización ambiental verifique el cumplimiento de las actividades contempladas en el Plan de Abandono Parcial, rigiéndose únicamente por este y sin tomar en cuenta el detalle de las fechas que posteriormente la administrada le remita. En esa línea argumentativa, tanto el Plan de Abandono Parcial, como los cronogramas de ejecución presentados de forma posterior ante la autoridad, son necesarios a efectos de evaluar el

⁸¹ DECRETO SUPREMO N° 032-2004-EM, REGLAMENTO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de agosto de 2004.

Artículo 69°.- Abandono de actividad

El abandono de cualquier actividad de Exploración y/o Explotación debe comunicarse a PERUPETRO y a OSINERG, con treinta (30) días antes del probable plazo de ejecución y éste último, informará a las autoridades competentes.

En este punto es importante indicar que el Decreto Supremo N° 032-2004-EM establece disposiciones que regulan las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, siendo estas exigibles a Savia Perú, en la medida que dicha empresa es titular del Lote Z-6, ubicado en el zócalo continental de la región Piura y Lambayeque. Además, cabe precisar que, si bien el decreto supremo en cuestión contiene normas en materia de seguridad, también contiene disposiciones referidas a la protección del medio ambiente, las mismas que deben ser interpretadas junto con aquellas establecidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM y normas vinculadas a la fiscalización ambiental que apruebe la autoridad competente.

cumplimiento de las obligaciones y una eventual responsabilidad administrativa, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

76. En consecuencia, esta Sala considera que la verificación del cumplimiento de lo establecido en el literal b) del artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM incorpora, además de los compromisos contemplados en el Plan de Abandono Parcial, los cronogramas remitidos de forma posterior ante la autoridad.
77. Por las consideraciones expuestas, el argumento de Savia Perú referido a que el cronograma de ejecución no le resulta exigible carece de fundamento, debiéndose por tanto desestimar dicho extremo de su apelación.

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

78. Sobre este punto, es importante reiterar que la obligación ambiental cuyo incumplimiento es materia de imputación se encuentra descrita en el literal b) del artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, norma que dispone que los titulares de las actividades de hidrocarburos deben cumplir con los compromisos ambientales establecidos en su Plan de Abandono, siendo dicha obligación verificada por la autoridad de fiscalización ambiental⁸².

79. En ese contexto, Savia Perú presentó su propuesta de Plan de Abandono Parcial del Proyecto de abandono de la plataforma SM-1 San Miguel - Lote Z-6, el mismo que fue aprobado por la DGAAE a través de la Resolución Directoral N° 464-2009-MEM/AE del 16 de diciembre de 2009⁸³. Debe mencionarse que en el referido Plan se consignó el siguiente cronograma de ejecución:

Cronograma de ejecución del proyecto de abandono de la Plataforma SM-1, Lote Z-6

N°	Descripción del Trabajo	Días																						
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
1	Retiro de Mesas: Superior e Inferior					■	■	■	■	■														
2	Corte y Retiro de Conducta y de Pozo									■	■	■	■	■										
3	Corte y Retiro de Pilotes de Patas													■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	
4	Corte del Castillo, Patas y Diagonales																							
5	Retiro del Castillo																							■

⁸² Así, el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 89° del Decreto Supremo N° 016-2005-EM se encuentra tipificado como infracción administrativa en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

⁸³ Foja 2.

80. Del cronograma antes señalado, se aprecia que Savia Perú consideró el "Retiro del castillo"⁸⁴ como parte del procedimiento de abandono de la plataforma SM-1 San Miguel - Lote Z-6. Asimismo, de la revisión del Plan de Abandono Parcial de Savia Perú, se advierte que dicha empresa describió los trabajos referidos al Retiro del Castillo, conforme a lo siguiente⁸⁵:

"5. PROCEDIMIENTO DE ABANDONO DE PLATAFORMA:

5.4. RETIRO DE ESTRUCTURA

• Retiro del castillo:

El retiro del castillo y su remolque hacia su nueva ubicación se efectúa utilizando una barcaza y un remolcador. El castillo es izado por la grúa de la barcaza, y sujeto a la popa de la barcaza para su transporte".

81. Como puede apreciarse, la administrada indicó en su Plan de Abandono Parcial que el retiro del castillo consistiría en el retiro y el remolque de dicha estructura hacia una nueva ubicación, lo cual sería efectuado a través del uso de una barcaza y un remolcador. En ese sentido, no resulta correcto lo alegado por la recurrente, en el sentido que en el cronograma del Plan de Abandono Parcial no se estableció la reubicación del castillo de la Plataforma SM-1 San Miguel, sino solo su retiro, dado que –conforme al compromiso ambiental antes citado– fue la misma empresa la que indicó que el castillo que se encontraba ubicado en la plataforma SM-1 San Miguel - Lote Z-6 debía ser transportado hacia una nueva ubicación (esto es, debía ser reubicado). En ese sentido, corresponde desestimar lo señalado por Savia Perú en el presente extremo de su apelación.

82. Con relación al hecho imputado, cabe precisar que –de acuerdo con los documentos obrantes en el expediente– Osinergmin requirió a Savia Perú mediante Oficio N° 1442-2010-OS-GFHL-E⁸⁶ que remita un cronograma detallado de la ejecución de los trabajos establecidos en su Plan de Abandono Parcial, y que precise además la

⁸⁴ Es importante precisar los siguientes conceptos, con relación al Proyecto de abandono de la plataforma SM-1 San Miguel - Lote Z-6, presentado por Savia Perú en su Plan de Abandono Parcial (foja 178):

"(...)

2. DESCRIPCIÓN GENERAL :

2.1. PLATAFORMA

2.2. La plataforma "SM-1" es una estructura metálica diseñada para que desde ella se pueda perforar pozos de petróleo en el mar. La estructura compuesta principalmente por castillo, cuatro pilotes y dos mesas, se construye totalmente en tierra y luego se instala en la ubicación marina correspondiente.

• El Castillo:

Es una estructura metálica rígida ensamblada y construida mediante tubería estructura de forma geométrica análoga a una pirámide trunca de base cuadrada. Esta estructura tiene cuatro vértices huecos para permitir a través de estos introducir los pilotes para su anclaje.

"(...)"

⁸⁵ Foja 178.

⁸⁶ Foja 464. Cabe indicar que el referido requerimiento fue efectuado por el Osinergmin, como consecuencia de la Solicitud de Informe Técnico Favorable (ITF) por parte de Savia Perú, efectuado el 26 de enero de 2010 (fojas 275 a 278).

fecha de inicio de los mismos, ello con el fin de realizar la verificación correspondiente.

83. En atención al requerimiento efectuado por Osinergmin, la administrada presentó sucesivos cronogramas, siendo el documento final el remitido mediante Carta N° SP-OM-267-2011 de fecha 16 de enero de 2011⁸⁷, determinándose como la fecha de finalización de los trabajos de abandono el 27 de mayo de 2011.
84. No obstante, durante la Supervisión Regular 2011, la DS detectó que durante el transporte del castillo de la plataforma SM-1 San Miguel este había sido sumergido en altamar por complicaciones del clima⁸⁸, situación que fue consignada en el Acta de Supervisión N° 006160⁸⁹, y que se encuentra corroborada con las fotografías N° 1 y 2 del Informe de Supervisión correspondiente⁹⁰ (ello, pese a que el compromiso asumido por Savia Perú consistía en "El retiro del castillo y su remolque hacia su nueva ubicación", conforme ha sido analizado en los considerandos 80 y 81 de la presente resolución).
85. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala considera que el hecho imputado (a partir de los hechos detectados en la Supervisión Regular 2011) corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor. En consecuencia, la imputación efectuada contra Savia Perú en el presente procedimiento administrativo sancionador no vulnera el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, debiéndose por tanto desestimar lo señalado por la apelante en este extremo de su recurso.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA-DFSAI del 22 de julio de 2015, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A., por el incumplimiento de lo dispuesto en el literal b) del artículo 89°, concordado con

⁸⁷ Fojas 539 a 543.

⁸⁸ Cabe indicar que el Artículo 165° de la Ley N° 27444 señala que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa. En tal sentido, el Artículo 16° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD, norma aplicable al presente caso, dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

⁸⁹ Foja 744.

⁹⁰ Fojas 546 a 548.



el artículo 90° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.

.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

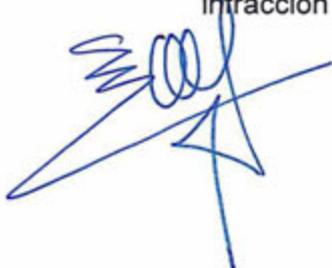
.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VOTO SINGULAR DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

En la presente ocasión, si bien se suscribe la parte resolutive de la Resolución N° 059-2015-OEFA/TFA-SEE, pues se está de acuerdo en que se debe confirmar la resolución de primera instancia, se tiene a bien exponer en el presente voto singular los fundamentos de hecho y de derecho que desde el punto de vista de esta vocalía, son los que deben ser tomados en cuenta para determinar la prescripción⁹¹ de la infracción materia de discusión, a diferencia de la posición que esta vocalía ha mantenido en anteriores pronunciamientos.

1. La prescripción, -al estar directamente relacionada con el tiempo transcurrido-, precisa del momento en que se inicia el cómputo del plazo prescriptorio debido que este inicio del cómputo, se encuentra relacionado al tipo de infracción del administrado.
2. Por tanto, para proceder con el conteo del tiempo que ayude en la determinación de la prescripción de los hallazgos, es importante determinar el tipo de infracción materia de evaluación. En ese sentido, se considera necesario definir los diferentes tipos de infracciones existentes en el marco del derecho administrativo sancionador recogidos por la doctrina.
3. Desde el punto de vista de esta vocalía, -la cual es corroborada por la doctrina-, existen cinco (05) tipos de infracciones en materia de derecho administrativo sancionador, tres (03) de las cuales serán abordadas en el presente voto⁹², la infracción Instantánea, la infracción continuada y la infracción permanente⁹³.



⁹¹ BACA ONETO, Víctor publicado en la edición 37 de la revista Derecho & Sociedad. Página 6 del artículo La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas) "...En este sentido, si bien el Derecho Administrativo Positivo no ha contemplado la distinción de las distintas clases de infracciones, es preciso distinguirlas, pues de esta calificación se derivan importantes consecuencias jurídicas."

⁹² MACHICADO, J., "Delito Instantáneo, Permanente, Continuado, Flagrante, Conexo o Delito Compuesto", <http://jorgemachicado.blogspot.com/2010/09/cdfe.html>

⁹³ La diferencia entre las infracciones continuadas y permanentes, se encuentra bien definida en la doctrina nacional y comparada, -por ende- considerarla como similares, puede ser una grave equivocación que conlleva cambios en el conteo que determina la prescripción.

En este sentido, DE DIEGO DÍAZ, L. A., Prescripción y caducidad..., cit., p. 35; y PALMA DEL TESO, A., mencionan que "Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos generan distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción", en REDA 112, 2001, p. 554

- (i) **Infracción instantánea**⁹⁴. La presente infracción es definida como aquella vulneración jurídica que se consume en un solo momento y se extingue consigo misma.⁹⁵
- (ii) **Infracción continuada**. Son aquellas infracciones que se **repiten** en el tiempo. Es decir, entre la consumación de una y otra infracción, existe un periodo de tiempo entre ellas durante el cual la infracción no se presenta. De acuerdo con la doctrina, para que este tipo de infracción se presente, debe existir homogeneidad de la norma vulnerada aprovechando idéntica ocasión tal como lo define BACA ONETO, Víctor.

*"... se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario."*⁹⁶

De manera similar lo define ANGELES DE PALMA DEL TESO

*"... la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión..."*⁹⁷

- (iii) **Infracción permanente**. Las infracciones permanentes son aquellas infracciones que se presentan en el tiempo de manera **ininterrumpida**. Es decir, la conducta infractora dura de manera ininterrumpida desde el inicio de la misma hasta su cese. Un ejemplo en materia de fiscalización ambiental estaría dado por el vertimiento de un efluente contaminado a un cuerpo receptor o, por las emanaciones de gases contaminantes al cuerpo receptor.



⁹⁴ Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que "se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".

ANGELES 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.
http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

⁹⁵ Es importante precisar que en determinadas ocasiones, puede existir confusión entre la infracción detectada por la administración y la verificación de la misma cuando se busca encajarla dentro de los tipos de infractores existentes. Mientras que la infracción puede ser caracterizada como instantánea o de larga duración (continuada o permanente); la verificación de la infracción (la toma de la muestra) siempre es instantánea. En tal sentido, siempre calificar la infracción de forma coincidente con la verificación de la misma, puede conducir a error en determinadas circunstancias.

⁹⁶ BACA ONETO, Víctor. La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General publicado en la edición 37 de la revista Derecho & Sociedad. p. 7.

⁹⁷ ANGELES 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. P. 564.
http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

De acuerdo con la doctrina, en el presente tipo de infractor se mantiene la misma conducta de manera ininterrumpida tal como lo sostiene BACA ONETO, Víctor

"... Son aquellas infracciones en donde el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable..."⁹⁸

4. Habiéndose definido en los considerandos precedentes los distintos tipos de infracciones, corresponde entonces identificar con cuál de estos tipos infractores concuerda la infracción del administrado. Así, siendo que la infracción corresponde a un incumplimiento del compromiso ambiental -contenido en el Plan de Abandono Parcial referido a los trabajos de retiro del castillo de la plataforma SM-1 San Miguel hasta el Lote 16 y debido a que, mediante carta del 18 de mayo de 2015, Savia Perú informó sobre la recuperación del castillo de la Plataforma San Miguel SM, verificándose con ello que la referida estructura había sido retirada de la locación entre los meses de diciembre de 2013 y enero de 2014- y, desde las definiciones establecidas en los considerandos previos y a criterio de esta vocalía, la presente infracción es una de **carácter permanente**.
5. En tal sentido, siendo la infracción de carácter permanente, y partiendo de un cálculo conservador, el cómputo del tiempo prescriptorio se inicia a partir de diciembre de 2013, lo que determina que la potestad sancionadora de la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos no ha prescrito.

En atención a los fundamentos expuestos, el presente voto es por **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 666-2015-OEFA/DFSAI del 22 de julio de 2015.



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

⁹⁸ BACA ONETO, Víctor. La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General publicado en la edición 37 de la revista Derecho & Sociedad. p. 6.

ANGELES 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. P. 564.

http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf