



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 010-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 271-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SAVIA PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 829-2016-
OEFA/DFSAI/SDI


SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA/DFSAI del 15 de junio de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú S.A., por no realizar un adecuado almacenamiento de sustancias químicas en la barcaza Houma Trader, al haberse detectado cilindros con aceite lubricante y otras sustancias químicas almacenadas en un área que carecía de piso impermeabilizado y sistema de doble contención, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM y configuró la infracción prevista en el numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD".

Lima, 10 de octubre de 2016

1. ANTECEDENTES

1. Savia Perú S.A.¹ (en adelante, **Savia Perú**) es titular del Lote Z-2B, el cual se encuentra ubicado en el Zócalo Continental del Noroeste Peruano, en el litoral de las provincias de Paita y Talara, departamento de Piura.
2. Del 20 al 23 de abril de 2012, la Dirección de Supervisión (en lo sucesivo, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones del Lote Z-2B operado por Savia Perú con la finalidad de verificar el cumplimiento a la normativa ambiental y de los compromisos establecidos en los instrumentos de gestión ambiental (en adelante, **Supervisión Especial del año 2012**). Como resultado de dicha diligencia, la DS

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20203058781.



detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las actas de supervisión N° 003570, 003571, 003572 y 003573², los cuales fueron evaluados por la DS en el Informe de Supervisión N° 489-2013-OEFA/DS-HID del 11 de julio de 2013³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 180-2016-OEFA/DS del 2 de marzo de 2016⁴ (en adelante, **ITA**).

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 381-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de abril de 2016⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Savia Perú.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por la Savia Perú⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA/DFSAI del 15 de junio de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

² Páginas 45 al 51 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 11.

³ Foja 11.

⁴ Fojas 1 a 10.

⁵ Fojas 38 a 46. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Savia Perú el 22 de abril de 2016. (foja 47).

⁶ Presentado mediante escrito N° SP-OM-0391-2016 del 17 de mayo de 2016 (fojas 48 a 70).

⁷ Fojas 86 a 97. Cabe señalar que la referida resolución directoral fue notificada a Savia Perú el 16 de junio de 2016 (foja 98).

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

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

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

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

Durante dicho 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:

- a) 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.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) 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.

**Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú en la Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA-DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Savia Perú S.A. no habría realizado un adecuado almacenamiento de sustancias químicas en la barcaza <i>Houma Trader</i> , al haberse detectado cilindros con aceite lubricante y otras sustancias químicas almacenadas en un área que carecía de piso impermeabilizado y sistema de doble contención.	Artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹	Numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias. ¹⁰

Fuente: Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

- Cabe resaltar que en dicho pronunciamiento, la DFSAI declaró que no resultaba pertinente ordenar una medida correctiva por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el numeral 2.2 del artículo 2° de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido 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, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.
- La Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto de las cuestiones procesales

⁹ 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 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

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

Rubro	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.10 Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas	Artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT.	---

(i) En sus descargos, Savia Perú argumentó que la DS consideró notificar las observaciones del Informe de Supervisión a través de un reporte ya que contenía materias subsanables conforme a lo dispuesto por la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD que aprobó el Reglamento de Supervisión de Actividades Energéticas y Mineras de Osinergmin (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD**)¹¹; no obstante, dicha comunicación nunca se habría producido y, en dicha medida, al no haberse brindado las garantías establecidas en la norma en cuestión no se puede considerar que el procedimiento de supervisión ha concluido, por lo que no sería posible iniciar un procedimiento administrativo sancionador.

(ii) Al respecto, la DFSAI indicó que según el numeral 29.3 del artículo 29° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 025-2009-OS/CD¹², cuando los hechos detectados constituyan ilícitos administrativos la Administración puede decidir iniciar el procedimiento administrativo sancionador, sin necesidad de formular observaciones o esperar que estas sean levantadas, razón por la cual, siendo que el hecho imputado mediante la Resolución Subdirectoral N° 381-2016-OEFA/DFSAI/SDI constituye un ilícito administrativo no le resultaba exigible notificar el Informe de Supervisión al administrado. Además, agregó la DFSAI, el administrado conocía el contenido del Acta de Supervisión N° 03570, tal como se desprende de la firma de su representante consignada en dicho documento. Adicionalmente, la primera instancia administrativa precisó que la DS culminó sus actividades de supervisión emitiendo el ITA, el cual sirvió de base para que la SDI iniciara el presente procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, habría quedado acreditado que se cumplió con lo establecido en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD, garantizándose de esta manera el debido procedimiento administrativo.

¹¹ Norma vigente al momento de la Supervisión Especial del año 2012.

¹² **Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras del OSINERGMIN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 04 de noviembre de 2009.

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

(...)

29.3.- La Gerencia de Fiscalización correspondiente, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente se encuentran facultadas a emitir Informes en caso de detectar observaciones o situaciones que transgredan el marco legal y técnico vigente, debiendo consignar las disposiciones que correspondan para la subsanación de todos los incumplimientos en que incurran las empresas supervisadas.

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


29.5.- En caso la Gerencia de Fiscalización, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente establezca que los hechos detectados son reiterativos o constituyen ilícitos administrativos sancionables que *ameritan el inicio* inmediato de un procedimiento administrativo sancionador no se requerirá cumplir previamente con lo establecido en los numerales 28.3 y 28.4 del presente artículo.

(El subrayado es agregado).


- (iii) Por otra parte, en sus descargos, Savia Perú señaló que en atención al Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**), la presente conducta infractora debía calificarse como un hallazgo de menor trascendencia, toda vez que el hecho detectado no implicaría un daño real o potencial al ambiente o a la salud de las personas de conformidad con los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas a que se refiere el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, asimismo, se habría realizado la subsanación del hecho inmediatamente después de la suscripción del acta de supervisión respectiva.
- (iv) Con relación a ello, la DFSAI sostuvo que el hecho detectado materia de análisis en la presente resolución, por su propia naturaleza genera un daño potencial al ambiente, en la medida que un eventual derrame de sustancias químicas podría afectar al componente ambiental agua (riesgo concreto de menoscabo al ambiente), de lo que se desprende que el hecho detectado no puede calificarse como un hallazgo de menor trascendencia.
- (v) De otro lado, en sus descargos, Savia Perú refirió que la declaración la responsabilidad administrativa sobre la base de lo dispuesto en el numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (en adelante, **Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por 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, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), en la medida que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD que aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en el Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin (en adelante, **Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD**) habría dejado sin efecto dicha norma¹³.
- (vi) Al respecto, la DFSAI señaló que la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental del subsector hidrocarburos alegada por la empresa, no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones, debido a que el OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería al

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 3.12.10" (Foja 54).

OEFA (en adelante, Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM), por lo que en el presente procedimiento no se ha vulnerado el principio de tipicidad en la medida que el OEFA es competente para exigir el cumplimiento de las tipificaciones en materia ambiental de las actividades de hidrocarburos establecidas en la Resolución N° 028-2003-OS/CD.



(vii) Finalmente, en sus descargos Savia Perú alegó que se habría vulnerado el principio de legalidad y la excepción del principio de irretroactividad, dado que no debió imputársele las obligación recogida en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM al haber sido derogado el 12 de noviembre de 2014 por el artículo 52° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM y que dicha norma constituía una norma más beneficiosa al haber eliminado la exigencia de *doble contención*¹⁴.




(viii) Al respecto, de un análisis comparativo entre ambas normas, la DFSAI determinó que en ambos casos se dispone la implementación de sistemas de contención como medidas preventivas ante posibles derrames de sustancias químicas susceptibles de generar impactos negativos al ambiente y, además, que ninguna de ellas especifica la composición de los sistemas de contención, por lo que dependerá del caso concreto determinar si los sistemas implementados cumplen con lo dispuesto en las referidas normas, razón por la cual la obligación establecida en el artículo 52° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM mantiene la obligación dispuesta en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, no siendo la norma posterior más favorable para el administrado que la anterior, por lo que no corresponde la aplicación de retroactividad benigna al presente procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, no se ha vulnerado los principios de irretroactividad y de legalidad.

En cuanto a la cuestión de fondo

(ix) La DFSAI mencionó que del artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM se desprende que los titulares de las actividades de hidrocarburos deben cumplir con determinadas condiciones que le permitan realizar el almacenamiento de sustancias químicas sin ocasionar impactos al ambiente, encontrándose entre ellas, el contar con áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

(x) Pese a ello, durante la Supervisión Especial del año 2012, la DS observó que Savia Perú no realizó un adecuado almacenamiento y manipulación de sustancias químicas, toda vez que detectaron cilindros con aceite lubricante y otras sustancias químicas almacenadas en un área que carecía de piso impermeabilizado y sistema de doble contención, conforme se indica en el Acta de Supervisión N° 003570 y se observa de la fotografía N° 14 del Informe de Supervisión.



¹⁴ Asimismo, alega que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (Resoluciones N° 020-2014-OEFA/TFA-SE1, 207-2013-OEFA/TFA y 226-2013-OEFA/TFA) tiene un criterio reiterado de aplicar el principio de irretroactividad cuando la nueva norma ha sido publicada antes del pronunciamiento de primera instancia; criterio que en el presente procedimiento administrativo no se ha tenido en cuenta, vulnerando la excepción del principio de irretroactividad; así como, el principio de legalidad que exige que las infracciones administrativas y las sanciones deben estar previamente determinadas en la ley.

- (xi) Respecto a lo argumentado por Savia Perú en sus descargos, sobre que los lubricantes y productos químicos detectados durante la visita de supervisión se encontraban protegidos y/o aislados de los agentes ambientales, ya que estaban almacenados en tambores (cilindros) herméticos y de los medios probatorios ofrecidos por la Administración no se evidencia la presencia de lubricantes fuera de sus contenedores, la DFSAI señaló que el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM es una norma preventiva que obliga al titular de las actividades de hidrocarburos a realizar el almacenamiento de sustancias químicas en áreas impermeabilizadas y con sistema de doble contención a fin de aislar o proteger dichas sustancias de los agentes ambientales, independientemente de que las sustancias químicas estén almacenadas en cilindros.
- (xii) En cuanto a lo alegado por Savia Perú en sus descargos, respecto de que los cilindros fueron encontrados sobre la cubierta de la barcaza Houma Trader, lo cual aísla cualquier sustancia contenida en los cilindros del contacto con el mar y que habría contado con un sistema de doble contención constituido en un primer nivel por los tambores (cilindros) y en un segundo nivel por la cubierta y el casco de la barcaza Houma Trader, la cual provee un nivel de protección ante derrames y fugas en caso existan fallas en los tambores (cilindros), la primera instancia administrativa indicó que los niveles antes indicados no cumplen la función que protección ante derrames y fugas de dichas sustancias.
- (xiii) Por lo tanto, la DFSAI determinó que del análisis de los medios probatorios que obran en el expediente, ha quedado acreditado que Savia Perú incumplió lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, incumplimiento calificado como infracción administrativa en numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, debido a que no realizó un adecuado almacenamiento de sustancias químicas en la barcaza Houma Trader, al haberse detectado cilindros con aceite lubricante y otras sustancias químicas almacenadas en un área que carecía de piso impermeabilizado y sistema de doble contención.
- (xiv) Finalmente, la primera instancia administrativa sostuvo que de las fotografías presentadas por el administrado se desprende que Savia Perú cumplió con implementar el sistema de doble contención para el almacenamiento de sustancias químicas en la barcaza Houma Trader, toda vez que, se observa que el área donde se almacenan dichas sustancias cuenta con un primer material hermético que se encuentra debajo de la base y una segunda estructura hermética que sirve de contención ante empujes horizontales por parte de un potencial derrame, razón por la cual, al haberse acreditado la subsanación de la conducta infractora en aplicación del numeral 2.2. del artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, no corresponde ordenar una medida correctiva en el presente extremo.

7. El 01 de julio de 2016, Savia Perú interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Respecto de la presunta prescripción de la potestad sancionadora del OEFA

- a) En su recurso de apelación, Savia Perú argumentó que la detección de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución fue el 21 de abril de 2012, fecha de la visita de supervisión a la barcaza Houma Trader¹⁶; asimismo, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado en la Resolución N° 010-2012-OEFA/TFA del 31 de enero de 2012 que el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM configura una infracción instantánea¹⁷.
- b) Sin perjuicio de ello, y en el supuesto que se considere que el incumplimiento en cuestión configura una infracción permanente o continuada, el levantamiento del hallazgo correspondiente a dicho incumplimiento también fue el 21 de abril de 2012, aunque las fotografías que lo sustentan recién fueron presentadas a la Administración mediante Carta SP-OM-735-2012 del 9 de mayo de 2012, pues debían ser entregadas junto con el levantamiento de los demás hallazgos de mayor magnitud. En ese sentido, la facultad del OEFA para determinar la existencia de la conducta infractora materia de análisis habría prescrito el 21 de abril de 2016.

En cuanto a la calificación de la conducta infractora materia de análisis como hallazgo de menor trascendencia

- c) En su recurso de apelación, Savia Perú alegó que en la resolución apelada la DFSAI se habría limitado a señalar que *"la actividad de transporte marítimo de sustancias químicas es propensa a generar movimientos bruscos (...) lo cual podría conllevar a posibles derrames que ante la carencia de un sistema de contención generarían impactos negativos en el mar"*¹⁸, omitiendo referirse a los demás elementos de los hallazgos de menor trascendencia y contradiciendo los pronunciamientos que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha emitido sobre el daño ambiental potencial¹⁹. En ese sentido, la resolución apelada habría sido motivada de manera deficiente lo que constituiría un vicio de nulidad.

¹⁵ Fojas 99 a 124.

¹⁶ Conforme a lo señalado en el ítem 4.4.2 Supervisión de Campo del Informe de Supervisión y de la fotografía N° 14 del referido documento.


¹⁷ Al respecto el administrado indico lo siguiente:

"(...) del análisis de las infracciones descritas en el cuadro de detalle contenido en el primer numeral de la presente resolución (artículo 44 del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo 015-2006-EM) se concluye que estas son de carácter instantáneo, razón por la cual corresponderá considerar como fecha de comisión aquella que la autoridad administrativa verificó su ocurrencia." Foja 102.

¹⁸ Foja 103.


¹⁹ El administrado citó la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI que define el daño potencial como la puesta en peligro, el riesgo o amenaza de daño real al bien jurídico protegido así como la Resolución N° 051-2015-OEFA/TFA-SEM. Foja 104.

d) En la misma línea, Savia Perú afirmó que la primera instancia administrativa habría "(...) incurrido en error al afirmar que se trata de una actividad de transporte de sustancias químicas, lo cual es falso debido a que (i) las barcasas (...) no se utilizan para la actividad de transporte y menos aún de sustancias químicas; (ii) la barcaza Houma Trader únicamente prestaba apoyo a las actividades desarrolladas en la Plataforma RC1; y (iii) al no existir actividad de transporte, el riesgo (sic) caída de los objetos existentes de la cubierta de la barcaza es inexistente²⁰.



e) Asimismo, Savia Perú sostuvo que la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 (referida a la supuesta falta de sistema de doble contención) constituiría un hallazgo de menor trascendencia porque no habría causado un daño real o potencial al medio ambiente o la salud de las personas de acuerdo a los lineamientos aprobados mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD²¹; pues no habría ocasionado fuga o derrame alguno, ni se ha evidenciado el contacto de las sustancias químicas y lubricantes con los elementos del entorno, como el ambiente marino.

Sobre la tipificación de la conducta infractora materia de análisis




f) En su recurso de apelación, Savia Perú señaló que la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción tipificada en el numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias vulneraría los principios de tipicidad y de irretroactividad, toda vez que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD publicada el 23 de enero de 2013 modificó de forma integral la norma antes señalada, dejando sin efecto el contenido de dicho numeral, pues no lo considera en la modificación integral²².

g) Asimismo, Savia Perú agregó que la DFSAI ha señalado que el OEFA es competente para normar en materia de fiscalización ambiental de las actividades de hidrocarburos sobre la base del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, y que la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental por parte del Osinergmin 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 a partir del 4

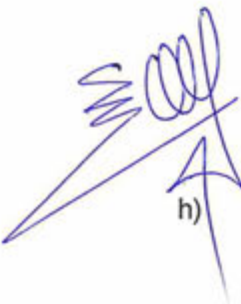
²⁰ Foja 104.

²¹ Asimismo, el administrado sustentó su argumento en la definición de daño real y de daño potencial establecidos en la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD:

- Daño real o concreto: Detrimiento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado, causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas.
- Daño potencial: Contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas. (foja 105)




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 3.12.10" (foja 108).



de marzo de 2011. No obstante, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha sostenido en la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1²³ que no existirían dos normas sancionadoras, como pretende la DFSAI, una aplicable a Osinergmin (que estaría modificada) y otra a aplicable a OEFA (que estaría vigente), siendo que dicho pronunciamiento constituiría jurisprudencia vigente en la materia.

- h) Del mismo modo, para el administrado, lo señalado por la DFSAI sería contradictorio con la propia actuación del OEFA que al aprobar las normas referidas a las competencias transferidas por Osinergmin, no hace mención alguna a la derogación de los instrumentos normativos emitidos por Osinergmin en materia ambiental²⁴.
- i) Finalmente, alegó que lo indicado por la DFSAI 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. En consecuencia, agregó que, la falta de aprobación por parte del OEFA de sus propios instrumentos normativos constituye una falta de diligencia cuyas consecuencias no deberían ser asumidas por los administrados.

Respecto del procedimiento de supervisión

- 
- j) En su recurso de apelación, Savia Perú argumentó que durante la Supervisión Especial del año 2012 (realizada entre el 20 y el 23 de abril de 2012) se encontraba vigente el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD, el cual regula el ejercicio de la función supervisora del OEFA, estableciendo entre otras reglas la forma en que las empresas supervisadas pueden ejercer su derecho de defensa ante las constataciones de los supervisores²⁵.

²³ Al respecto, Savia Perú citó el siguiente extracto de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, de la siguiente manera:


"En virtud del principio de legalidad, que exige a la autoridad administrativa a actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho; y el principio del debido procedimiento, que obliga a la Administración a cumplir los derechos y respetar garantías del administrado inherentes al debido procedimiento administrativo, corresponde señalar que en el presente caso, la Autoridad Decisora aplicó la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, norma que al momento de haber sido emitida la Resolución Directoral 191-2014-OEFA/DFSAI, había sido derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD.

(...)

En este sentido, no resulta posible jurídicamente sancionar al administrado por una conducta que no calificaba como un ilícito administrativo a momento de imponer la mencionada sanción a través de la Resolución Directoral correspondiente". (Foja 109)

²⁴ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó lo siguiente:

"(...) mediante RCD N° 007-2013-OEFA/CD se reguló el procedimiento de supervisión de OEFA; sin embargo, no se menciona derogación alguna del Reglamento que sobre la misma materia había aprobado OSINERGMIN mediante la RCD N° 205-2009-OC/CD. Ello ocurre también con la RCD N° 012-2012-OEFA/CD y la RCD N° 223-2009-OS/CD" (Foja 110).



²⁵ Al respecto, Savia Perú señaló que las reglas que determinarían el ejercicio del derecho de defensa a favor de los administrados establecidas en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD serían las siguientes:

"(i) Los informes son presentados en calidad de recomendación; por lo que no resultan vinculantes para el OSINERGMIN (OEFA), y deberán contener una descripción detallada tanto de los hechos constatados, en calidad de hallazgos, así como de las obligaciones verificadas materia de supervisión (artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD.

- k) En el presente caso, acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD correspondía notificar a Savia Perú un reporte con las observaciones detectadas durante la Supervisión Especial del año 2012, pues estas eran subsanables. No obstante, dicha comunicación nunca se produjo, lo que se habría vulnerado su derecho a un debido procedimiento durante el procedimiento de supervisión²⁶.

l) En consecuencia, al no haberse brindado las garantías establecidas en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD, no se podría iniciar un procedimiento administrativo sancionador sobre la base de una supervisión que no ha seguido el procedimiento regular.

En cuanto a la aplicación de los principios de irretroactividad y legalidad

- m) En su recurso de apelación, Savia Perú alegó que se le habría imputado el incumplimiento de disposiciones derogadas tales como el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM y, con ello, el OEFA habría incumplido con la obligación derivada del principio de irretroactividad recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, de aplicar el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**), el cual habría eliminado la exigencia contenida en la norma derogada referida a que el almacenamiento de productos químicos debe realizarse en un área que cuente con sistemas de doble contención; razón por la cual resultaría una norma más beneficiosa para el administrado.
- n) En ese orden de ideas, Savia Perú destacó que el Tribunal de Fiscalización Ambiental "(...) tendría un criterio reiterado de aplicar (sic) principio de irretroactividad cuando la

(ii) Revisión y evaluación de los Informes de Supervisión que se presenten por parte de OSINERGMIN/OEFA (numeral 29.1 del artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD).

(iii) La emisión de Informes en caso de detectar observaciones o situaciones que trasgreden el marco legal y técnico vigente, debiendo consignar las disposiciones que correspondan para la subsanación de todos los incumplimientos en que incurran las empresas supervisadas en caso de infracciones de naturaleza subsanable (numeral 29.3 del artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD).

(iv) Solo en caso de infracciones de naturaleza no subsanable se podrá dar inicio al correspondiente procedimiento administrativo sancionador sin necesidad de formular observaciones (numeral 29.3 del artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD).

(v) En caso la Gerencia de Fiscalización, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente establezca que los hechos detectados son reiterativos o constituyen ilícitos administrativos sancionables que ameritan el inicio inmediato de un procedimiento administrativo sancionador no se requerirá cumplir previamente con lo establecido en los numerales 29.3 y 29.4 del artículo 29° de la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD". (Fojas 111 y 112)

²⁶ Al respecto Savia Perú agregó lo siguiente:

"En el presente caso, el OEFA debió dar cumplimiento a todas las garantías del procedimiento de supervisión, lo cual implica notificar al administrado las observaciones detectadas en el Informe de Supervisión y tener ello en consideración para el inicio del procedimiento administrativo sancionador, cuando corresponda" (Foja 113).

nueva norma ha sido publicada antes de la emisión del pronunciamiento de primera instancia"²⁷.

Sobre el cumplimiento del artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

- o) En su recurso de apelación, Savia Perú argumentó que "de la fotografía incluida en la Resolución Subdirectoral se aprecia que los lubricantes y productos químicos se encuentran almacenados en seis tambores (cilindros), los cuales aíslan y protegen el contenido de los agentes ambientales. Asimismo, se aprecia que los tambores son herméticos, toda vez que cuentan con sus respectivos tapones; y, que ni en el Informe de Supervisión, ni en la Resolución Subdirectoral, ni en la fotografía se evidencia la presencia de lubricantes fuera de sus contenedores, con lo cual se acredita que se encuentran protegidos y/o aislados de manera adecuada de los agentes ambientales"²⁸.
- p) Asimismo, el administrado sostuvo que "los cilindros fueron encontrados sobre la cubierta de la barcaza Houma Trader, lo cual aísla cualquier sustancia contenida en los cilindros del contacto con el mar". En ese sentido, se apreciaría la existencia de doble contención, pues el primer nivel de contención estaría constituido por los tambores (cilindros) y el segundo nivel por la cubierta y el casco de la barcaza Houma Trader, que provee un nivel de protección ante derrames y fugas en caso existan fallas en los tambores"²⁹.

II. COMPETENCIA

8. 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**)³⁰, se crea el OEFA.

²⁷ Savia Perú citó las Resoluciones N° 020-2014-OEFA/TFA-SE1, 207-2013-OEFA/TFA y 226-2013-OEFA/TFA (foja 383), haciendo énfasis en los fundamentos expuestos en la primera de estas, en particular, en sus considerandos N° 28 al 31.

²⁸ Foja 116.

²⁹ Foja 117.

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

1. *Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*

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

9. 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° 30011³¹ (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.
10. 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 OEFA³².
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³⁴ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁵, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

³¹ 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.

³² LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

³³ 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.

³⁴ LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

³⁵ 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.

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

12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁶, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁷, 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

13. 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)³⁸.
14. 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**)³⁹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico

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.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁹ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

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.

15. 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.
16. 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 ambiente⁴⁰.
17. 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 fundamental⁴¹, 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 preserve⁴²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴³.
18. 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.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴¹ **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.*

⁴² 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".

⁴³ 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.




19. 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 inciertos⁴⁴.

20. 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

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- 
- (i) Determinar si facultad para determinar la existencia de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución habría prescrito.
 - (ii) Si se aplicó debidamente la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD en la supervisión regular vinculada al presente procedimiento administrativo sancionador.
 - (iii) Si en el presente procedimiento administrativo sancionador correspondía aplicar la retroactividad benigna a favor de Savia Perú.
 - (iv) Si resulta válida la aplicación de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en el presente procedimiento administrativo sancionador.
 - (v) Si se encuentra debidamente acreditado que Savia Perú incumplió lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
 - (vi) Si la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución correspondía ser calificada como un hallazgo de menor trascendencia.


V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. **Determinar si facultad para determinar la existencia de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución habría prescrito**

22. Savia Perú argumentó que la detección de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución fue el 21 de abril de 2012, fecha de la visita de supervisión a la barcaza Houma Trader; asimismo, el Tribunal de Fiscalización



⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



Ambiental ha señalado en la Resolución N° 010-2012-OEFA/TFA del 31 de enero de 2012 que el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM configura una infracción instantánea. Sin perjuicio de ello, y en el supuesto que se considere que el incumplimiento en cuestión configura una infracción permanente o continuada, el levantamiento del hallazgo correspondiente a dicho incumplimiento también fue el 21 de abril de 2012, aunque las fotografías que lo sustentan recién fueron presentadas a la Administración mediante Carta SP-OM-735-2012 del 9 de mayo de 2012, pues debían ser entregadas junto con el levantamiento de los demás hallazgos de mayor magnitud. En ese sentido, la facultad del OEFA para determinar la existencia de la conducta infractora materia de análisis habría prescrito el 21 de abril de 2016.

23. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444⁴⁵ establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años.
24. Asimismo, el numeral 2 del artículo 233° de la citada norma⁴⁶ dispone que el inicio del cómputo del plazo de prescripción comienza a partir del día en que se cometió la infracción, en caso de una infracción instantánea⁴⁷; o, desde que cesó, si fuera una acción continuada.
25. En la misma línea, el numeral 42.1 del artículo 42° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA aprobado mediante la Resolución de




⁴⁵ LEY N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General
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.

⁴⁶ 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).



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.*

Consulta: 4 de junio de 2016.

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

Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD⁴⁸ (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD**) establece que la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.

26. Cabe precisar que la infracción permanente (es decir, aquella que se configura por una acción continuada o ininterrumpida)⁴⁹– está relacionada a una situación antijurídica prolongada en el tiempo, cuyo plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta infractora⁵⁰.

27. Considerando el aludido marco normativo, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la conducta imputada, corresponde a esta Sala identificar inicialmente la naturaleza de la obligación, a fin de determinar su tipo –infracción instantánea o permanente– y, en virtud de ello, establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.

28. En el presente caso, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú por no realizar un adecuado almacenamiento de sustancias químicas en la barcaza Houma Trader, en la medida que se detectaron cilindros con aceite lubricante y otras sustancias químicas almacenadas en un área que carecía de piso impermeabilizado y sistema de doble contención pues el administrado no contaba con dichas instalaciones en la referida barcaza. En ese sentido, a criterio de esta Sala, la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución no tiene naturaleza jurídica de infracción instantánea sino más

⁴⁸ Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/PCD aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

Artículo 42°.- Prescripción

42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.

42.2 El plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado. El plazo 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.

42.3 La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.

42.4 El administrado puede plantear la prescripción por vía de defensa, lo cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa sin más trámite que la constatación de los plazos.

42.5 En caso se declare la prescripción, la autoridad iniciará las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, de ser el caso

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Cabe indicar que en diversos pronunciamientos el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha recogido este criterio, tal como se observa en las Resoluciones N° 017-2014-OEFA/TFA-SEP1 y 019-2014-OEFA/TFA-SEP1.

bien de permanente, por cuanto dicha conducta ha producido una situación antijurídica duradera en el tiempo que configura infracción administrativa, y que solo puede cesar cuando el administrado realice el almacenamiento de sus productos químicos en con sistema de doble contención.

29. Es oportuno indicar que de la revisión de la Resolución N° 010-2012-OEFA/TFA del 31 de enero de 2012 a la cual hace alusión el administrado, esta Sala Especializada advierte que en dicha oportunidad el Tribunal de Fiscalización Ambiental no realizó un análisis respecto de la naturaleza de las conductas infractoras objeto de dicho pronunciamiento, sino que se consideró que estas eran instantáneas para efectos de determinar si había transcurrido el plazo prescriptorio establecido en el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, razón por la cual no puede considerarse que en dicha resolución se haya establecido un criterio al respecto.

30. Por otro lado, de acuerdo con la Resolución N° 064-2015-OEFA/TFA-SEE del 23 de diciembre de 2015, la Sala Especializada en Energía analizó la conducta infractora referida no almacenar los productos químicos en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención, concluyendo que la misma había producido una situación antijurídica duradera en el tiempo que solo puede cesar por voluntad propia del administrado⁵¹, criterio que a consideración de esta Sala Especializada resulta aplicable al presente caso.


31. Ahora bien, teniendo en cuenta la naturaleza de permanente de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, debe indicarse que en su recurso de apelación Savia Perú afirmó que realizó el levantamiento del hallazgo correspondiente a dicha conducta infractora el 21 de abril de 2012 (es decir, el mismo día de su detección por parte la DS); no obstante, el administrado no ha presentado medio probatorio alguno que acredite tal afirmación, por lo que ante la Administración la prueba de que Savia Perú cumplió con implementar el sistema de doble contención para el almacenamiento de sustancias químicas en la barcaza Houma Trader es la Carta SP-OM-735-2012 del 9 de mayo de 2012. En ese sentido, esta Sala Especializada considera que el cese de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución se produjo el 9 de mayo de 2012, por lo que el inicio del cómputo del plazo de prescripción para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú por dicha conducta comienza a partir del 9 de mayo de 2012.

32. Por otro lado, debe indicarse que el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444 señala que el cómputo del plazo de prescripción solo se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de la infracción que sean imputados y se reanuda

En el considerando 49 de la Resolución N° 064-2015-OEFA/TFASEE del 23 de diciembre de 2015 se indicó lo siguiente:

"49. Por otro lado, en lo concerniente a la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución (no almacenar los productos químicos en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención), a criterio de esta Sala, esta tiene la naturaleza de infracción continuada, por cuanto dicha conducta ha producido una situación antijurídica duradera en el tiempo que configura infracción administrativa, y que solo puede cesar por voluntad propia del administrado".


inmediatamente si el trámite del procedimiento administrativo sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.



33. Siendo ello así, considerando que el procedimiento administrativo sancionador se inició el 22 de abril de 2016, fecha en que se notificó a Savia Perú la Resolución Subdirectoral N° 381-2016-OEFA/DFSAI/SDI, suspendiéndose con ello el cómputo del plazo de prescripción, y considerando que el administrado presentó sus descargos el 17 de mayo de 2016⁵², dicho cómputo se reanudó el 21 de junio de 2016.

34. Por lo tanto, la Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA/DFSAI del 15 de junio de 2016⁵³ fue emitida antes del vencimiento del plazo de prescripción de la facultad del OEFA para determinar la existencia de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

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



35. En su recurso de apelación, Savia Perú argumentó que se habría vulnerado su derecho al debido procedimiento, pues de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD correspondía notificar a Savia Perú un reporte con las observaciones detectadas durante la Supervisión Especial del año 2012, pues estas eran subsanables; no obstante, dicha comunicación nunca se produjo.

36. En ese sentido, Savia Perú concluyó que al no haberse brindado las garantías establecidas en el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD no se podría iniciar un procedimiento administrativo sancionador sobre la base de una supervisión que no ha seguido el procedimiento regular.


37. Sobre el particular, debe precisarse que durante la Supervisión Especial del año 2012 se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD, la cual establecía, entre otros aspectos, lo siguiente:

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

(..)

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

"29.3.- La Gerencia de Fiscalización, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente se encuentran facultadas a emitir Informes en caso de detectar observaciones o situaciones que trasgredan el marco legal y técnico vigente, debiendo consignar las disposiciones que correspondan para la subsanación de todos los



⁵² Ver nota al pie 6.

⁵³ Cabe reiterar que la referida resolución directoral fue notificada a Savia Perú el 16 de junio de 2016 (foja 98).

incumplimientos en que incurran las empresas supervisadas. En caso de infracciones de naturaleza no subsanable, se podrá dar inicio al correspondiente procedimiento administrativo sancionador sin necesidad de formular observaciones".

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

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

38. Del artículo citado precedentemente, se observa que:

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

39. Respecto al supuesto ii), corresponde precisar que, de acuerdo con lo señalado en el numeral 11.1. del artículo 11° de la Ley N° 29325⁵⁴, el ejercicio de la fiscalización

⁵⁴ LEY N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

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

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

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

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

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

c) **Función fiscalizadora y sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de

ambiental se realiza con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, en los instrumentos de gestión ambiental o en los mandatos que emita la autoridad a cargo de la fiscalización ambiental. En este sentido, esta Sala Especializada observa que, con la finalidad de garantizar el ejercicio eficaz de la actividad de fiscalización ambiental encargada al OEFA, el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones ambientales fiscalizables constituye un ilícito administrativo sancionable.

40. En el presente caso, durante la Supervisión Especial del año 2012, la DS verificó que el administrado incurrió en la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la cual representa el incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable contenida en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Siendo ello así, este Órgano Colegiado aprecia que los hechos verificados por el supervisor constituía un ilícito administrativo, razón por la cual no procedía la emisión de un informe, tal como lo alega Savia Perú⁵⁵. En este

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.

⁵⁵

A mayor abundamiento, debe precisarse que, al momento de ser remitido el Informe de Supervisión a la DFSAI (el 15 de junio de 2016, foja 86), se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD (publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2011), a través de la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Nótese que dicha resolución no preveía para el inicio del procedimiento la emisión de informe alguno precisando las medidas del caso para la subsanación de los incumplimientos detectados, sino más bien exigía, únicamente, la notificación al administrado de la imputación de cargos, en los términos siguientes:

"Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

Artículo 10°.- Inicio del procedimiento

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

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

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

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

a. los actos u omisiones que pudieran constituir infracción;

b. las normas que prevén dichos actos u omisiones como infracciones administrativas;

c. las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer;

d. el órgano competente para imponer la sanción, así como la norma que atribuye tal competencia;

e. el plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito, el mismo que no podrá ser inferior a cinco (5) días contados a partir del día siguiente de realizada la notificación. El plazo podrá ser ampliado a solicitud fundamentada del administrado por única vez.

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

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

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

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

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

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

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

V.3. Si en el presente procedimiento administrativo sancionador correspondía aplicar la retroactividad benigna a favor de Savia Perú

41. En su recurso de apelación, Savia Perú alegó que se le habría imputado el incumplimiento de disposiciones derogadas tales como el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM y, con ello, el OEFA habría incumplido con la obligación derivada del principio de irretroactividad recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, de aplicar el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, el cual habría eliminado la exigencia contenida en la norma derogada referida a que el almacenamiento de productos químicos debe realizarse en un área que cuente con sistemas de doble contención; razón por la cual resultaría una norma más beneficiosa para el administrado. En ese orden de ideas, Savia Perú destacó que el Tribunal de Fiscalización Ambiental "(...) *tendría un criterio reiterado de aplicar (sic) principio de irretroactividad cuando la nueva norma ha sido publicada antes de la emisión del pronunciamiento de primera instancia*".

42. Sobre el particular, debe mencionarse que el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú⁵⁶, garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde la fecha de su entrada en vigencia.

43. Cabe destacar que dicho principio también ha sido recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁷, esto quiere decir que la regla general de la irretroactividad de las normas en el tiempo ha sido extendida al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública, debiendo ser esta aplicada por los distintos órganos de las entidades administrativas, particularmente aquellos con funciones recursivas.

⁵⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 103°.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

A pesar de que la Constitución Política del Perú no hace alusión a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

⁵⁷ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

(...)

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

44. Del marco normativo expuesto, se desprende que existe una importante excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna.
45. La aplicación práctica de la irretroactividad benigna en el ámbito del derecho administrativo sancionador implica que si luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa (destipificación o establecimiento de una sanción inferior) para el infractor, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
46. De acuerdo con lo sostenido por Nieto García, el fundamento de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables es la igualdad, puesto que si luego de la comisión de la infracción, el ordenamiento jurídico considera suficiente una intervención menos gravosa sobre la persona que cometió la infracción, resulta injusto sancionar de distinta manera a quienes han cometido la misma infracción, bajo el fundamento de la seguridad jurídica⁵⁸.
47. Por lo tanto, para el análisis de la aplicación de la retroactividad benigna, corresponde determinar, en primer lugar, si actualmente el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM recoge las obligaciones contenidas en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM; y, en segundo lugar, si, de ser el caso, hay una norma tipificadora que establezca una consecuencia más beneficiosa que la prevista en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora para la presente imputación).
48. Partiendo de lo señalado en el considerando anterior, nótese el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro N° 3: Comparación de la disposición imputada a Savia Perú (contenida en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM) y las recogida en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM

Materia	(Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM)	(Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM)
Manejo y almacenamiento de hidrocarburos	<i>"Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de</i>	<i>"Artículo 52°.- Manejo y almacenamiento de productos químicos. El manejo y almacenamiento de productos químicos en general, deberán realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas, protegiéndolos de los factores ambientales, con sistemas de contención para</i>

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

	<i>seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención."</i>	<i>evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas. Se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Hoja de Seguridad de Materiales) de los fabricantes, así como en la normativa general y específica vigente."</i>
--	---	--

Fuente: Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM y Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

Elaboración: TFA.

49. A partir de esta comparación, esta Sala considera importante analizar los alcances del artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, a fin de determinar si las obligaciones recogidas en dicho artículo (con énfasis en la obligación de que el almacenamiento de productos químicos debe realizarse en un área que cuente con sistemas de doble contención) han sido mantenidas en el artículo 52° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

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

50. El artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM dispone como obligación lo siguiente:

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

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

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

52. En pronunciamientos anteriores⁵⁹, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado que la obligación contenida en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM no regula los alcances específicos de lo que debería

⁵⁹ Resolución N° 026-2014-OEFA/SE1 del 25 de julio de 2014, Resolución N° 050-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, Resolución N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE del 25 de enero de 2016.

conformar un sistema de doble contención, dado que el sistema en cuestión puede incluir una amplia gama de estructuras, las cuales dependerán de distintos factores, como la sustancia química o lubricante o combustible y volumen que se almacene. Cabe destacar que esta Sala Especializada reafirma el referido criterio esgrimido en su oportunidad.

53. En ese sentido, debe precisarse que la necesidad de contar con un sistema de doble contención encuentra sustento en el principio de prevención, el mismo que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y que tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁶⁰. Dicho principio se encuentra recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, en los términos siguientes:

"Artículo VI.- Del principio de prevención

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

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

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

55. Por otro lado, el artículo 52° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM dispone lo siguiente:

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


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

56. Del análisis del citado artículo se desprende que el manejo y almacenamiento de productos químicos en general, deberá realizarse en áreas seguras e impermeabilizadas con sistemas de contención, ello a fin de **evitar la contaminación del aire, suelo, aguas superficiales y subterráneas.**

57. Teniendo en cuenta dicha premisa, el sistema de contención puede estar conformado por una amplia gama de infraestructuras, siendo que en virtud del principio de

⁶⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PATC. Fundamento jurídico 5.


prevención antes reseñado, este debe contener cualquier posible derrame que pueda afectar al aire, suelo y las aguas superficiales y subterráneas.



58. En consecuencia, si bien dicha norma no establece o especifica qué conforma un sistema de contención, queda claro que dependerá de cada caso en concreto el hecho de poder concluir que un titular de la actividad de hidrocarburos cumple o no con lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM o con lo dispuesto actualmente por el artículo 52° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, ya que para ello deberán tomarse en consideración criterios tales como el tipo de sustancia química o volumen de la misma.

59. Teniendo en cuenta lo antes señalado, a criterio de esta Sala Especializada, la obligación recogida en el artículo 52° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM es acorde con lo recogido en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, manteniéndose de esa manera la misma obligación respecto al sistema de contención que debe implementarse en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas.

60. Siendo ello así, cabe indicar además que el artículo 111° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM contempla el incumplimiento de las disposiciones establecidas en su cuerpo normativo como infracciones administrativas sancionables.




61. Por lo tanto, la disposición contemplada en el Decreto Supremo N° 039-2014-EM no resulta ser más favorable para el administrado, siendo que en virtud de ello corresponde rechazar el presente extremo de la apelación del administrado.

62. Tomando en consideración el análisis antes efectuado, esta Sala concluye que en el presente caso no corresponde aplicar la excepción de retroactividad benigna, recogida en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, careciendo de sustento lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación, por consiguiente corresponde desestimarlos.

V.4. Si resulta válida la aplicación de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en el presente procedimiento administrativo sancionador

63. En su recurso de apelación, Savia Perú sostuvo que que la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa sobre la base del numeral 3.12.10 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD vulneraría el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, ello en la medida que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD habría dejado sin efecto el contenido de dicho numeral.



64. Asimismo, la administrada agregó que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha sostenido en la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 que no existirían dos

normas sancionadoras, como pretende la DFSAI, una aplicable a Osinergmin (que estaría modificada) y otra a aplicable a OEFA (que estaría vigente), siendo que dicho pronunciamiento constituiría jurisprudencia vigente en la materia.

65. 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.

66. Sobre el particular, corresponde precisar que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, 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 tipificación⁶¹ y dentro del ámbito de sus competencias⁶², resultando estas aplicables en las materias de conservación y protección del ambiente.

67. 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.

68. 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.

69. 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-MINAM⁶³, se facultó a dicha institución para sancionar

⁶¹ Cabe precisar que la facultad para tipificar infracciones y para graduar sanciones fue otorgada al Osinergmin en virtud del artículo 13° de la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinergmin; y al artículo 1° de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía, en concordancia con el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores.

⁶² Al respecto, corresponde destacar que el artículo 1° del Reglamento General de Osinergmin, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, establecía que el ámbito de competencia de dicho organismo incluía la materia ambiental. En este sentido, de la revisión del artículo 21° del mencionado reglamento (el cual señala que dicho organismo ejerce de manera exclusiva la función normativa dentro de su ámbito de competencia), es posible concluir que las resoluciones de consejo directivo antes mencionadas fueron válidamente emitidas.

⁶³ **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).

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.

70. 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 Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y aprobó una nueva Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.
71. 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 Ejecutivo⁶⁴, 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.
72. 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 emitió⁶⁵; 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.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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).

73. Por lo tanto, interpretar que la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD dejó sin efecto la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD aplicable a 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, vulneraría el principio de legalidad⁶⁶.

74. 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 Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por 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 ambiental⁶⁷.

75. 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/DGDOJ⁶⁸, del 2 de diciembre de 2014, emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁶⁹, en el cual se precisó lo siguiente:

⁶⁶ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁶⁷ 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:

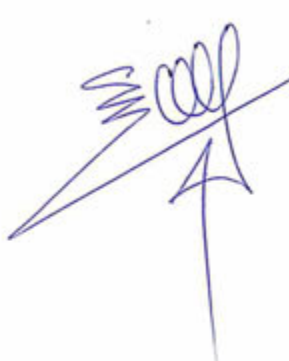
***2.2.2. La plenitud jurídica**

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..."

⁶⁸ Informe de acceso público en la "Matriz de Opiniones Jurídicas" del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁶⁹ 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.



"(xii) En consecuencia, para la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico... las tipificaciones en materia ambiental aprobadas por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, durante el periodo en que contaba con competencia normativa en materia ambiental, no han sido derogadas posteriormente con la emisión de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 267-2012-OS/CD, N° 271-2012-OS/CD y N° 035-2014-OS/CD, en la medida que es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el organismo competente en el ejercicio de la fiscalización ambiental, siendo esta entidad la que cuenta con función normativa para tipificar infracciones y sanciones correspondientes en materia ambiental. (xiii) Finalmente... las tipificaciones aprobadas por Resoluciones de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, 388-2007-OS/CD y 185-2008-OS/CD, se mantendrían vigentes en lo referido a las infracciones y sanciones en materia ambiental en los sectores de energía y minería, en tanto fueron aprobadas bajo la competencia ejercida del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN y, han concretado la continuidad de las funciones de protección del medio ambiente que le corresponde al Estado, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA"⁷⁰.

- 
76. Finalmente, debe mencionarse que el criterio antes referido ha sido anteriormente recogido por esta Sala Especializada; específicamente, en las Resoluciones N° 028-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 044-2015-OEFA-TFA-SEE, N° 050-2015-OEFA-TFA-SEE, N° 059-2015-OEFA-TFA-SEE, N° 006-2016-OEFA-TFA-SEE, N° 023-2016-OEFA-TFA-SEE de fechas 13 de julio, 30 de setiembre, 29 de octubre y 30 de noviembre de 2015, 25 de enero y 1 de abril de 2016, respectivamente, en las cuales se arribaron a las mismas conclusiones a las alcanzadas en el presente acápite.
77. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA-DFSAI aplicó correctamente la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por 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 tipicidad, tal como fue señalado por el administrado en su recurso de apelación.
78. 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/DFSAI⁷¹, 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/CD⁷² no resultaba




⁷⁰ Página 15 del Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ.

⁷¹ Resolución emitida por la DFSAI en el Expediente N° 008-2011-DFSAI/PAS.

⁷² 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.



79. 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° 27444⁷³. 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.

80. 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 intereses⁷⁴. 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 (...)" (foja 515).


73. 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.



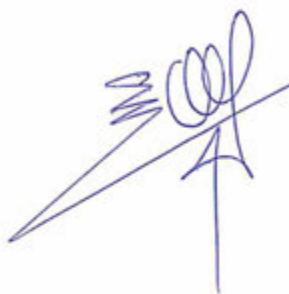
GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Los principios generales del Derecho Administrativo*. En: *Ius La Revista*, N° 38. Lima: Asociación Civil *Ius et Veritas*, 2009, p.248.

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 tendrá⁷⁵.

81. 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 jurídica⁷⁶, respecto del cual el Tribunal Constitucional ha señalado⁷⁷:




"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. ..."

82. Partiendo de ello, esta Sala es de la opinión que, en el presente caso, no se ha 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.

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



"(...) en base al Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y a la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, OEFA es competente para normar, evaluar y fiscalizar las la (sic) materia ambiental en hidrocarburos. Asimismo, indica que la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones debido a que OEFA es la única entidad competente para aprobar variaciones normativas en materia ambiental a partir del 4 de marzo de (sic) 2011".⁷⁸

84. 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 ambiental⁷⁹. En tal

⁷⁵ 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.

⁷⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.


⁷⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0016-2002-AI/TC. Fundamentos jurídicos 3 y 4.

⁷⁸ Foja 109.


⁷⁹ A modo de ejemplo, Savia Perú mencionó:

"(...) 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

sentido señala 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"⁸⁰. Además, precisó 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.



85. Al respecto, esta Sala Especializada considera necesario precisar que, de acuerdo con lo señalado en los considerandos 51 y 52 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.



86. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325⁸¹, el OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, tiene la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del referido sistema, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo. Siendo esto así, las disposiciones normativas que emita la entidad en su calidad de órgano especializado y en ejercicio de sus competencias dejarán sin efecto aquellas que en materia ambiental hayan sido expedidas con anterioridad y en función a sus competencias, ello en virtud del principio de especialidad de la norma.

87. En consecuencia, de acuerdo con lo señalado en los considerandos precedentes, corresponde desestimar los argumentos de Savia Perú, puesto que la DFSAI ha aplicado válidamente en el presente procedimiento administrativo sancionador la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD como norma tipificadora del incumplimiento imputado al administrado.

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 110.

⁸¹

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.5. Si se encuentra debidamente acreditado que Savia Perú incumplió lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento por Decreto Supremo N° 015-2006-EM

88. En su recurso de apelación, Savia Perú argumentó que:



*"de la fotografía incluida en la Resolución Subdirectoral se aprecia que los lubricantes y productos químicos se encuentran almacenados en seis tambores (cilindros), los cuales aíslan y protegen el contenido de los agentes ambientales. Asimismo, se aprecia que los tambores son herméticos, toda vez que cuentan con sus respectivos tapones; y, que ni en el Informe de Supervisión, ni en la Resolución Subdirectoral, ni en la fotografía se evidencia la presencia de lubricantes fuera de sus contenedores, con lo cual se acredita que se encuentran protegidos y/o aislados de manera adecuada de los agentes ambientales"*⁸².

89. Asimismo, el administrado sostuvo que *"los cilindros fueron encontrados sobre la cubierta de la barcaza Houma Trader, lo cual aísla cualquier sustancia contenida en los cilindros del contacto con el mar"*. En ese sentido, según Savia Perú, se apreciaría la existencia de doble contención, pues el primer nivel de contención estaría constituido por los tambores (cilindros) y el segundo nivel por la cubierta y el casco de la barcaza Houma Trader, que provee un nivel de protección ante derrames y fugas en caso existan fallas en los tambores⁸³.



90. En ese sentido, resulta pertinente reiterar lo señalado en el considerando 51 de la presente resolución relacionado a las obligaciones que todo titular de una actividad de hidrocarburos tiene respecto del almacenamiento y manipulación de sustancias químicas. Sobre el particular, el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece que todo titular debe:

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

91. Asimismo, tal como se indicó en el considerando 52 de la presente resolución, en pronunciamientos anteriores⁸⁴ del Tribunal de Fiscalización Ambiental, se ha señalado que la obligación contenida en el citado reglamento no regula los alcances específicos de lo que debería conformar un sistema de doble contención, dado que el sistema en cuestión puede incluir una amplia gama de estructuras las cuales dependen de distintos factores.



⁸² Foja 116.

⁸³ Foja 117.

⁸⁴ Resolución N° 026-2014-OEFA/SE1 del 25 de julio de 2014, Resolución N° 050-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, Resolución N° 006-2016-OEFA/TFA-SEE del 25 de enero de 2016.

92. Teniendo en cuenta lo antes señalado, corresponde determinar si, en el presente caso, el almacenamiento del aceite lubricante y los productos químicos detectados durante la Supervisión Especial del año 2012 en el barcaza Houma Trader, se realizaba en un área impermeabilizada y con sistema de doble contención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Si Savia Perú realizó el almacenamiento de aceite lubricante y productos químicos detectados Supervisión Especial del año 2012 según lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM

93. En el presente caso, de la revisión del Informe de Supervisión, se advierte que la DS detectó que Savia Perú no realizó un adecuado almacenamiento de aceite lubricante y productos químicos, toda vez que estos se encontraban almacenados en un área que carecía de piso impermeabilizado y sistema de doble contención, conforme se indica en el Acta de Supervisión N° 003570⁸⁵:

"1) Manejo inadecuado en el almacenamiento de aceites lubricantes y productos químicos evidenciado por:

(...)

- 4 contenedores (cilindros) de aceite lubricante y 9 de productos químicos ubicados fuera del dique de contención en la barcaza "Home Trader", no están sobre una base impermeable y de doble contención que proteja de algún derrame, además no tienen la Hoja de MSDS.*

(...)"

(Énfasis agregado)

94. Cabe destacar que dicho hallazgo fue complementado con la fotografía N° 14 contenida en el Informe de Supervisión⁸⁶:

⁸⁵ Página 45 del Informe de Supervisión N° 489-2013-OEFA/DS obrante en el folio 11 del Expediente (CD ROM).

⁸⁶ Página 30 del Informe de Supervisión N° 489-2013-OEFA/DS obrante en el folio 11 del Expediente (CD ROM).

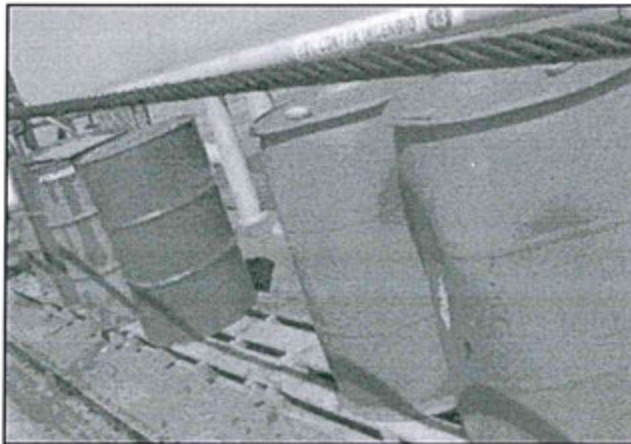


Foto N° 14.- Barcaza "Houme Trader" – Cuatro cilindros de aceites lubricantes (izquierda) y cinco de químicos (derecha), no están sobre una base impermeable y de doble contención que proteja de algún derrame.

95. En este punto del análisis, corresponde precisar que el artículo 165° de la Ley N° 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa⁸⁷. Asimismo, el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁸⁸ 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.
96. De ello se desprende –tal como lo ha establecido esta Sala en reiterados pronunciamientos⁸⁹– que las actas de supervisión, los informes de supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la empresa supervisora en ejercicio de sus funciones.

⁸⁷ LEY N° 27444.

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

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

⁸⁸ RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD – Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.


Artículo 16°.- Documentos públicos

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 Resolución N° 049-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 025-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 017-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución N° 014-2015-OEFA/TFA-SEE y Resolución N° 011-2015-OEFA/TFA-SEE, entre otras.


97. En ese sentido, el Informe de Supervisión que contiene el Acta de Supervisión N° 003570 y la fotografía N° 14, constituyen medios probatorios, cuya información se presume cierta, salvo prueba en contrario⁹⁰, puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones.

98. Respecto de lo detectado por el supervisor y de lo observado en la fotografía N° 14, se advierte que:



(i) El área sobre la cual se almacenaban el aceite lubricante y los productos químicos, no se encontraba impermeabilizada toda vez que, la cubierta de la barcaza Houma Trader sobre la que estaban dispuestos directamente los cilindros, no constituían un área que cumpla con el objetivo de evitar filtraciones de dichas sustancias y que estas tengan contacto con el ambiente.

(ii) Asimismo, los cilindros en cuestión no cumplen con la función de un sistema de contención, debido a que no podrían contener una fuga o un derrame que se origine en los propios cilindros o una volcadura de éstos al mar y, por tanto, no podría evitar que las sustancias se esparzan sin control por el área y, con ello, la contaminación del ambiente.



99. Cabe indicar que el sistema de doble contención debe contener los derrames de las sustancias químicas, hasta que el material reunido sea detectado y retirado, razón por la cual debe ser diseñado de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes del derrame, es decir, debe tener suficiente capacidad para contener un derrame.

100. Sobre este punto, es relevante anotar a manera referencial, lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, EPA) respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

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

(1) **"Debajo de los contenedores debe haber una base sin grietas ni huecos, que debe ser lo suficientemente impermeable como para contener pérdidas, derrames y precipitaciones acumuladas hasta que el material reunido sea detectado y retirado.**

(2) *La base debe estar en declive o el sistema de contención debe diseñarse u operarse de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones, a menos que los contenedores estén elevados o protegidos de alguna manera del contacto con los líquidos acumulados.*

(...)

(4) *Debe evitarse la escorrentía en el sistema de contención a menos que el sistema de recolección tenga suficiente capacidad de exceso además de lo requerido en el párrafo (b) (3) de esta sección para contener cualquier escorrentía que pudiera ingresar al sistema.*



⁹⁰ Nótese que, en el presente caso, esta Sala no ha encontrado argumento o medio probatorio alguno que desvirtué lo señalado por el supervisor, razón por la cual la información contenida en el referido documento se tendrá por cierta.

(5) *Los desechos de derrames o pérdidas y las precipitaciones acumuladas deben quitarse del sumidero o el área de recolección lo más pronto posible, ya que es necesario para evitar el desbordamiento del sistema de recolección*⁹¹ (Énfasis agregado)

101. Sumado a ello, según las directrices de la Agencia de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional, la parte principal de un sistema de contención de derrames es el muro de contención (conocida también como dique, presa o *bund*), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo y de esta manera facilitar las operaciones de limpieza⁹².

102. Como se advierte, en el diseño y operación de cualquier sistema⁹³ de contención concurren una serie de medidas que, necesariamente, deben ser implementadas de forma conjunta y relacionadas entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames de sustancias o productos químicos que afecten al medio ambiente.

103. De lo antes señalado, es posible concluir que, si bien los cilindros en cuestión contienen el aceite lubricante y los productos químicos, estos no constituyen un sistema de contención por sí mismo, más aun teniendo en cuenta que la barcaza Houma Trader, tampoco está preparada para contener dichos materiales de acuerdo con lo señalado en los considerandos precedentes; por lo tanto, en el presente caso, estos elementos no conforman un sistema de doble contención.

⁹¹ Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América. *Código electrónico de Regulaciones Federales, Sección §264.175: Contención*. Disponible en: <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264.1175&rgn=div8> (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

Nótese que el texto original en inglés señala:

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

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

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

(...)

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

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

⁹² Environment Protection Authority. *Liquid Storage. Guidelines. Bunding and Spill Management* (EPA: South Australia, 2012), p. 2. Disponible en: http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

⁹³ De acuerdo con la Real Academia Española el sistema es:

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

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

Ver: <http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s>

104. En consecuencia, esta Sala considera que el almacenamiento del aceite lubricante y los productos químicos detectados durante la Supervisión Especial del año 2012 en el barcaza Houma Trader, no fue realizado en un área impermeabilizada y con sistema de doble contención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que los cilindros y la cubierta de la referida barcaza en donde estaban dispuestos directamente dichos cilindros no constituyen de por sí un sistema de doble contención en los términos desarrollados en los considerandos precedentes.

105. Por tanto, esta Sala considera que, a partir de los medios probatorios obrantes en el expediente, ha quedado acreditado que Savia Perú incumplió con la obligación prevista en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

V.6.- Si la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución correspondía ser calificada como un hallazgo de menor trascendencia

106. En su recurso de apelación, Savia Perú alegó que en la resolución apelada la DFSAI se habría limitado a señalar que *"la actividad de transporte marítimo de sustancias químicas es propensa a generar movimientos bruscos (...) lo cual podría conllevar a posibles derrames que ante la carencia de un sistema de contención generarían impactos negativos en el mar"*, omitiendo referirse a los demás elementos de los hallazgos de menor trascendencia y contradiciendo los pronunciamientos que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha emitido sobre el daño ambiental potencial. En ese sentido, la resolución apelada habría sido motivada de manera deficiente lo que constituiría un vicio de nulidad.

107. Asimismo, Savia Perú sostuvo que la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 (referida a la supuesta falta de sistema de doble contención) constituiría un hallazgo de menor trascendencia porque no habría causado un daño real o potencial al medio ambiente o la salud de las personas de acuerdo a los lineamientos aprobados mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD; pues no habría ocasionado fuga o derrame alguno, ni se ha evidenciado el contacto de las sustancias químicas y lubricantes con los elementos del entorno, como el ambiente marino.

108. Sobre el particular, esta Sala Especializada considera necesario hacer alusión al marco normativo aplicable a los hallazgos de menor trascendencia, ello a efectos de determinar si la conducta infractora imputada a Savia en el presente procedimiento administrativo sancionador califica, en efecto, como tal.

Sobre los hallazgos de menor trascendencia

109. Al respecto, cabe indicar que, de conformidad con el literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, la función supervisora tiene por objeto promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador; se trate de una infracción subsanable, y no se haya generado riesgo o daños al ambiente o a la salud.

110. En este contexto, es importante destacar que la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD –dispositivo legal que constituye el desarrollo reglamentario del literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325 y que tiene por finalidad regular los supuestos en los cuales las conductas de los administrados (que constituyen presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables) son susceptibles de ser calificadas como hallazgos de menor trascendencia– contempla las reglas generales aplicables para la subsanación voluntaria de dichos hallazgos⁹⁴, así como los efectos de dicha subsanación.
111. En este orden de ideas, el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD establece tres (3) requisitos que deben concurrir para que un supuesto hallazgo de menor trascendencia sea calificado como tal: (i) no debe generar daño al ambiente o a la salud de las personas; (ii) pueda ser subsanado; y, finalmente, (iii) no afecte la eficacia de la supervisión directa ejercida por el OEFA⁹⁵. Adicionalmente, el numeral 8.1 del artículo 8° de la referida norma ha previsto también supuestos de excepción para la calificación de un determinado hecho como hallazgo de menor trascendencia⁹⁶.
112. A fin de conocer qué tipo de conductas cumplen dichas características, y que sean por ello susceptibles de ser calificadas como hallazgos de menor trascendencia, el Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD recoge una lista referencial⁹⁷, la cual engloba a aquellas conductas relacionadas con la remisión de información, la gestión y el manejo de residuos sólidos no peligrosos y los compromisos ambientales relativos al manejo de los residuos sólidos no peligrosos⁹⁸.

⁹⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, Texto Único Ordenado del Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

Artículo 1°.- Objeto

1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011.

1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.

⁹⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.

Artículo 2°.- Definición de hallazgo de menor trascendencia


Constituyen hallazgos de menor trascendencia aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA.

La mencionada norma establece los siguientes supuestos de excepción para la aplicación de la figura de subsanación voluntaria: i) cuando obstaculice el ejercicio de la función de supervisión directa por parte del OEFA; ii) cuando el administrado haya realizado anteriormente una conducta similar al hallazgo de menor trascendencia detectado; y, iii) cuando la conducta esté referida a la remisión de Reportes de Emergencias Ambientales.


⁹⁷ Ello, debido a que la DS puede calificar como hallazgo de menor trascendencia otras conductas no mencionadas en el citado Anexo.

⁹⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.

113. Una vez verificado el cumplimiento de los mencionados requisitos (así como la inexistencia de los supuestos de excepción antes referidos), la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD contempla la posibilidad de que los mencionados hallazgos sean subsanados por el administrado, ya sea por su propia iniciativa o por pedido de la autoridad administrativa⁹⁹.



I	Referidos a la remisión de información
I.1	No presentar el Reporte o Informe de Monitoreo Ambiental en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.2	No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.3	No presentar el Manifiesto de Manejo de RESIDUOS Sólidos Peligrosos en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.4	No presentar la Declaración de Manejo de Residuos en el plazo establecido, o presentarla de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.5	No presentar el Informe Ambiental Anual o Informe Anual de Gestión Ambiental en el plazo establecido, o presentarlo de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado.
I.6	No presentar otra información o documentación requerida por la Entidad de Fiscalización Ambiental en el plazo establecido, o presentarla de forma incompleta y/o modo distinto al solicitado
II	Referidos a la gestión y manejo de residuos sólidos y materiales no peligrosos
II.1	No segregar los residuos no peligrosos o segregarlos incorrectamente
II.2	No señalar los sitios de almacenamiento, o señalarlos de manera inadecuada.
II.3	No mantener los contenedores debidamente sellados y/o tapados.
II.4	No rotular los contenedores de materiales no peligrosos.
II.5	Almacenar temporalmente contenedores vacíos en terrenos abiertos o en áreas no contempladas en la normativa.
II.6	Disponer inadecuadamente los residuos no peligrosos.
III	Referidos a los compromisos ambientales
III.1	Incumplir los compromisos ambientales previstos en el Instrumento de Gestión Ambiental, relativos al almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos o identificación de contenedores de residuos.
III.2	Disponer temporalmente de los residuos en forma distinta a la establecida en el Instrumento de Gestión Ambiental por motivos de obras, limpieza o cambio de equipos
III.3	Almacenar temporalmente contenedores vacíos en áreas no contempladas en el Instrumento de Gestión Ambiental



⁹⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.**

Artículo 6.- Subsanación voluntaria de hallazgos detectados por la Autoridad de Supervisión Directa

6.1 En el marco de la supervisión, el supervisor deberá registrar los hallazgos detectados en el Acta de Supervisión Directa correspondiente.

6.2 Los hallazgos detectados podrán ser subsanados por el administrado durante el desarrollo de la supervisión, lo cual deberá registrarse en el acta respectiva. En estos casos, el supervisor debe describir cómo se efectuó la subsanación, adjuntando las pruebas aportadas por el administrado o las que haya podido actuar para constatar tal situación.

6.3 La Autoridad de Supervisión Directa calificará los hallazgos detectados y, en base a ello, determinará los efectos de la subsanación voluntaria efectuada en campo:

a) Si el hallazgo subsanado califica como un hallazgo de menor trascendencia, y se considera debidamente subsanado en campo, no procederá emitir recomendación ni elaborar un Informe Técnico Acusatorio. En tales casos, la Autoridad de Supervisión Directa deberá remitir una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación.

b) Si el hallazgo subsanado califica como un hallazgo de presunta infracción administrativa se deberá emitir un Informe Técnico Acusatorio, en el cual se consignará dicha subsanación, con la finalidad de que la Autoridad Decisora pueda considerarla como un factor atenuante en la graduación de la posible sanción a imponer.

c) Si el hallazgo subsanado califica como un supuesto para el dictado de una medida preventiva o un mandato de carácter particular, la subsanación podrá ser considerada como un elemento a tener en cuenta para el otorgamiento de incentivos.

6.4 Los hallazgos detectados durante el desarrollo de la supervisión, podrán ser subsanados posteriormente conforme a las siguientes reglas:

a) La subsanación se puede realizar a iniciativa del administrado. En este caso, el administrado subsana el hallazgo detectado y comunica ello a la Autoridad de Supervisión Directa. Los efectos de esta subsanación dependerán de la naturaleza del hallazgo, conforme a lo previsto en el Numeral 6.3 precedente.

b) La subsanación se puede realizar en mérito a una exhortación emitida por la autoridad administrativa. En este caso, si la Autoridad de Supervisión Directa considera que el hallazgo detectado califica como un hallazgo de menor

114. Finalmente, debe mencionarse, respecto de las conductas que califican como hallazgos de menor trascendencia detectados en el marco de las acciones de supervisión¹⁰⁰, que según la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, una vez acreditada debidamente su subsanación dentro del plazo correspondiente, la Autoridad de Supervisión Directa no elaborará el ITA sino, por el contrario, remitirá una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación.
115. Como puede apreciarse, las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD tienen por objeto promover la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia antes de que estos sean materia de un procedimiento administrativo sancionador.
116. No obstante ello, debe señalarse que conforme a la Disposición Complementaria Transitoria Única de la norma en mención¹⁰¹, se ha facultado a la Autoridad Instructora la posibilidad de aplicar las disposiciones contempladas en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD con el propósito de no iniciar un procedimiento administrativo sancionador en caso verifique que a la entrada en vigencia del mencionado reglamento, el hallazgo de menor trascendencia se encuentre debidamente subsanado.
117. En el presente caso, el procedimiento administrativo sancionador fue iniciado el 22 de abril de 2016 (fecha de notificación de la resolución de imputación de cargos); es decir, cuando ya se encontraba vigente la Resolución de Consejo Directivo N° 046-

trascendencia, podrá emitir una recomendación al administrado, para que lo subsane en un plazo razonable, conforme a lo establecido en el Numeral 11.2 del Artículo 11 del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD. De no cumplirse con tal recomendación en el plazo concedido, se emitirá un Informe Técnico Acusatorio. Por el contrario, si se cumplió con la recomendación se deberá remitir una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación.

- ¹⁰⁰ Cabe precisar que, conforme al artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, existen conductas –susceptibles de ser calificadas como hallazgos de menor trascendencia– que no son detectadas por la Autoridad de Supervisión Directa en el ejercicio de su función de supervisión, sino por el propio administrado:

Artículo 5°.- Subsanación voluntaria de hallazgos de menor trascendencia no detectados por la Autoridad de Supervisión Directa

5.1 Los administrados que incurran en conductas que puedan calificar como hallazgos de menor trascendencia pueden subsanarlas voluntariamente e informar de ello a la Autoridad de Supervisión Directa, en tanto no hayan sido detectadas en las acciones de supervisión.

5.2 Cuando los administrados subsanen de manera voluntaria conductas que califiquen como hallazgos de menor trascendencia no detectados en acciones de supervisión, no corresponderá la emisión de una recomendación ni de un Informe Técnico Acusatorio.

5.3 La subsanación de dichos hallazgos será considerada como un elemento a tener en cuenta para el otorgamiento de incentivos.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.

Disposición Complementaria Transitoria (modificada por el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2014-OEFA/CD):


"Única.- La Autoridad Instructora podrá aplicar las disposiciones del presente Reglamento para decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, si verifica que a la entrada en vigencia de la presente norma, el hallazgo de menor trascendencia se encuentra debidamente subsanado.

Las disposiciones del presente Reglamento no resultarán aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisora podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado" (Énfasis agregado).

2013-OEFA/CD (29 de noviembre de 2013) y su modificatoria (26 de enero de 2014). Por tanto, corresponde verificar si el hecho imputado al administrado configura un hallazgo de menor trascendencia y de ser así, si este fue subsanado a la entrada en vigencia del mencionado reglamento.


Respecto de si la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución corresponde ser calificado como un hallazgo de menor trascendencia

118. En el presente procedimiento administrativo sancionador se imputó al administrado el incumplimiento de lo establecido en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el cual dispone lo siguiente:



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

119. De la lectura del citado artículo, se desprende diversas obligaciones por parte del titular de la actividad de hidrocarburos, entre ellas proteger y aislar los productos químicos del ambiente y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

- 
120. Partiendo de dicha obligación, durante la Supervisión Especial del año 2012 se detectó que Savia Perú realizó un inadecuado almacenamiento de aceites lubricantes y productos químicos¹⁰². Este hecho fue complementado mediante la fotografía N° 14¹⁰³ del Informe de Supervisión, donde observa cilindros de lubricantes y sustancias químicas almacenados sobre un área que no contaba con piso impermeabilizado y sistema de doble contención.

121. Al respecto, esta Sala Especializado considera que lo detectado durante dicha supervisión no puede ser considerado como un hallazgo de menor trascendencia, porque la importancia de contar con un piso impermeabilizado y un sistema de doble contención para el almacenamiento de dichas sustancias se debe a que estas pueden generar daño al ambiente o a la salud de las personas; en consecuencia, su implementación resulta necesaria para contenerlas –en caso se produzcan derrames–, y prevenir que tengan contacto directo con el ambiente y a su vez, generar daño al ambiente o a la salud de las personas.

122. Lo expuesto es una evidente manifestación del principio de prevención, que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y garantiza la




¹⁰² Lo expuesto se encuentra consignado en el Acta de Supervisión N° 003570, página 45 del Informe de Supervisión N° 489-2013-OEFA/DS obrante en el folio 11 del Expediente (CD ROM).


¹⁰³ Página 30 del Informe de Supervisión N° 489-2013-OEFA/DS obrante en el folio 11 del Expediente (CD ROM).

protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.¹⁰⁴

123. En consecuencia, la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución referida al incumplimiento del artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM no constituye un hallazgo de menor trascendencia, por ende correspondía iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador a fin de corroborarse si efectivamente el administrado contravino la normativa antes citada.



124. Finalmente, debe indicarse que de la revisión de la resolución apelada se advierte que en el Acápite V.2 la DFSAI desarrollo como cuestión procesal si en el presente caso correspondía aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD a efectos de calificar la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución como un hallazgo de menor trascendencia, señalando que dicha *"conducta cuenta con aptitud suficiente para provocar un daño al ambiente, en la medida que la actividad de transporte marítimo de sustancias químicas es propensa a generar movimientos bruscos generados por el oleaje marino, lo cual podría conllevar posibles derrames que ante la carencia de un sistema de contención generarían impactos negativos en el mar"*. Asimismo, la primera instancia administrativa concluyó que el eventual derrame de sustancias químicas podría afectar al componente ambiental agua por lo cual no podría calificarse como un hallazgo de menor trascendencia, razón por la cual contrariamente a lo señalado por Savia Perú, la motivación de la resolución apelada no resulta deficiente.




125. Por lo tanto, estando a los argumentos antes mencionados se desestima lo alegado por la empresa en este extremo de la apelación y se confirma la Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA/DFSAI.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 829-2016-OEFA/DFSAI del 15 de junio de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Savia Perú S.A. por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.



¹⁰⁴ Debe recordarse que la presente conducta no está relacionada con aquellas recogidas en el Anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD; esto es, la remisión de información, la gestión y el manejo de residuos sólidos no peligrosos ni los compromisos ambientales relativos al manejo de los residuos sólidos no peligrosos. En consecuencia, dicha conducta tampoco podría ser calificada como hallazgo de menor trascendencia.

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.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía