



EXPEDIENTE N° : 1758-2016-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : SAVIA PERÚ S.A.
UNIDAD PRODUCTIVA : LOTE Z-2B - PLATAFORMA PN10
UBICACIÓN : DISTRITO DE EL ALTO, PROVINCIA DE TALARA, DEPARTAMENTO DE PIURA
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

SUMILLA: *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. al haberse acreditado que no adoptó las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo del 2013; conducta que incumple el Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Artículo 74° y el Numeral 75.1 del Artículo 75° de la Ley N° 28611, General del Ambiente.*

Lima, 30 de marzo del 2017

I. ANTECEDENTES

- Del 2 al 3 de mayo del 2013, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en lo sucesivo, Dirección de Supervisión) realizó una visita de supervisión especial en atención a un derrame de petróleo crudo a la zona en la que este ocurrió (Plataforma PN-10, zona de Peña Negra en el Lote Z-2), con la finalidad de verificar las posibles causas que lo originaron, posibles incumplimientos a la normatividad ambiental, el grado de afectación y/o impacto al ambiente, así como las acciones adoptadas por parte de Savia Perú S.A. (en lo sucesivo, Savia) para atenderlo.
- Los resultados de la visita de supervisión fueron recogidos en el Informe N° 1710-2013-OEFA/DS-HID¹ (en lo sucesivo, Informe de Supervisión) documento que contienen el detalle del supuesto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables cometido por el administrado. Asimismo el Informe Técnico Acusatorio N° 774-2015-OEFA/DS² (en lo sucesivo, Informe Técnico Acusatorio), elaborado por la Dirección de Supervisión, contiene el hallazgo acusable detectado durante la visita de supervisión.
- Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1453-2016-OEFA-DFSAI/SDI³ del 16 de setiembre del 2016 y notificada el 22 de setiembre de dicho año⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en lo sucesivo, Subdirección de Instrucción) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, DFSAI) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, PAS) contra el administrado, atribuyéndole a título de cargo la conducta infractora que se detalla a continuación:



Supuestos hechos imputados	Normas supuestamente incumplidas	Normas que tipifican la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
----------------------------	----------------------------------	--	----------------------------

¹ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 5 del Expediente.
² Folios del 1 al 10 del Expediente.
³ Folios del 19 al 27 del Expediente.
⁴ Folio 28 del Expediente.





Savia no habría adoptado las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo del 2013.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Artículo 74° y el Numeral 75.1 del Artículo 75° de la Ley N° 28611, General del Ambiente.	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 180 UIT
---	---	--	---------------

4. El 20 de octubre del 2016, el administrado presentó sus descargos al inicio del procedimiento administrativo sancionador, manifestando lo siguiente:

- La resolución subdirectoral vulneró la prohibición del *non bis in idem* en su vertiente material y procesal pues la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (en lo sucesivo, DICAPI) en su calidad de entidad de fiscalización ambiental (en lo sucesivo, EFA), mediante Resolución de Capitanía N° 17-2013-M sancionó a Savia por el derrame de hidrocarburos ocurrido el 1 de mayo del 2013, teniendo como fundamento la prohibición de realizar el vertimiento de contaminantes al mar.
- En ambos casos el hecho investigado es la ocurrencia de supuestos impactos negativos al mar. Si bien OEFA incorpora la conducta de Savia como parte del hecho, la infracción sancionable está constituida por la ocurrencia del impacto ambiental negativo pues la sola falta de medidas sin impacto ambiental no es sancionable.
- Existe identidad de fundamento, pues en ambos casos el bien jurídico tutelado es el ambiente.
- Corresponde la aplicación del concurso de infracciones pues la Capitanía de Talara lo sancionó por los mismos hechos que están siendo investigados en el presente procedimiento. Por ende, la imposición de la sanción de DICAPI al tratar sobre los mismos hechos que el procedimiento instaurado por el OEFA, impediría la imposición de una nueva sanción.
- Se imputó la comisión del Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos pese a que con Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD se modifica integralmente la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD se dejó sin efecto el Numeral 3.3 de esta última. Ello vulnera el principio de tipicidad e irretroactividad.



5.

El 22 de febrero del 2017, mediante Carta N° 226-2017-OEFA/DFSAI/SDI, se notificó el Informe Final de Instrucción N° 265-2017-OEFA/DFSAI/SDI, otorgando al administrado un plazo de cinco días de descargos.

6.

El 27 de febrero de 2017, presentó una ampliación de descargos, reiterando lo ya indicado en sus descargos y agregando lo siguiente:

- Existe una identidad de hecho, por lo que corresponde aplicar el principio de *non bis in idem*, pues DICAPI no sancionó solo el derrame sino la ocurrencia





de impactos negativos en el mar cercano en el Lote Z 2B. Dicha circunstancia también es sancionada por OEFA en atención al Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en lo sucesivo, RPAAH).

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

7. La infracción imputada en el presente PAS es distinta al supuesto establecido en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, pues de las imputaciones no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las “Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230”, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, Normas Reglamentarias), de acreditarse la existencia de infracciones administrativas, corresponderá emitir:
 - (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
8. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el PAS, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanuda quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
9. En tal sentido, en el presente PAS corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas Reglamentarias y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, TUO del RPAS).

III. HECHO ÚNICO VERIFICADO DURANTE LA SUPERVISIÓN

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

10. Los titulares de actividades de hidrocarburos son responsables por los impactos ambientales generados como consecuencia de las mismas. En ese sentido, con el objeto de prevenir impactos ambientales negativos, les corresponde adoptar prioritariamente medidas de prevención, conservación y protección ambiental que corresponda durante sus operaciones. Ello según el Artículo 74° y el Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente, así como el Artículo 3° del RPAAH⁵.



Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

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





11. En el Reporte Final de Emergencias presentado por Savia mediante la Carta N° SP-OM-742-2013 del 15 de mayo del 2013, ingresada con registro N° 016957, el administrado indicó que el evento se inició a las 6:00 horas y culminó a las 9:20 horas del día 15 de mayo del 2013. Asimismo, indicó que a las 9:15 horas observó que la línea de desfogue de gas de las válvulas de seguridad de los separadores expulsaba gas con trazas de crudo pulverizado, de forma intermitente y que cerró el BP⁶ de 6 pulgadas de diámetro para controlar y eliminar la fuga a las 9:20 horas.
12. De acuerdo a la revisión de la información presentada por Savia, la Dirección de Supervisión señaló que el derrame se produjo a causa de la falta de gas para desplazar fluidos líquidos del separador (gas de forros del Pozo PN 10-15 con 15 psi), el cual originó el llenado del separador de totales, que desfogó a través del *flare* en forma de fluido pulverizado, tal como se indicó en el Informe de Supervisión⁷ y en el Informe Técnico Acusatorio⁸.
13. La Dirección de Supervisión advirtió que Savia, pese al requerimiento efectuado en el Acta de Supervisión, no cumplió con presentar documentos que evidencien la realización efectiva de los programas de mantenimiento, respecto de las instalaciones y equipos involucrados en el derrame de petróleo crudo ocurrido el 1 de mayo del 2013, toda vez que el administrado se limitó a presentar el programa de mantenimiento preventivo de instrumentos de producción correspondientes al año 2013.
14. En ese sentido, el administrado no adoptó las medidas de prevención de los impactos negativos en el ambiente, en tanto que:
 - No realizó la inspección preventiva de las instalaciones y equipos que forman parte del sistema hidráulico de la plataforma PN-10, que estuvieron involucrados en el derrame de petróleo crudo.
 - No implementó medidas de control y mantenimiento de los equipos que permitan evitar el colapso del separador de totales, así como el desfogue del hidrocarburo hacia el mar por el *flare*.

IV. ANÁLISIS DE DESCARGOS

A) Vulneración al Principio de *Non bis in Ídem*

15. El administrado alegó en sus descargos que mediante la Resolución de Capitanía N° 17-2013-M fue sancionado por el derrame de hidrocarburos ocurrido el 1 de mayo de 2013, ello en atención a las facultades como EFA de la DICAPI. Por ende, considera que el presente procedimiento administrativo sancionador debe ser

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

⁶ Válvula de bloqueo y purga.

⁷ Páginas 1 a 12 del archivo digitalizado correspondiente al Informe N° 1710-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el soporte magnético (CD) obrante en el folio 5 del Expediente.

⁸ Folio 2 reverso del Expediente.





archivado pues de lo contrario se estaría vulnerando el principio de *non bis in idem*.

16. El principio de *non bis in idem* reconocido en los Numerales 3 y 13 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú⁹ constituye una expresión del principio de debido proceso y de proporcionalidad o prohibición de excesos por el cual no es posible establecer de manera simultánea o sucesiva una doble persecución o sanción cuando se presenta concurrentemente la identidad de sujeto, hecho y fundamento.
17. El Numeral 11 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en lo sucesivo, TUO de la LPAG)¹⁰ contempla el referido principio, por el cual no se puede imponer sucesiva o simultáneamente una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento¹¹, siendo necesaria la concurrencia de todos y cada uno de estos tres elementos esenciales para la configuración del mismo.
18. El principio de *non bis in idem* persigue evitar una doble sanción o un doble enjuiciamiento de manera simultánea o sucesiva, siempre en referencia a unos mismos sujetos, hechos y fundamentos.
19. En ese sentido, corresponde determinar si la continuación del presente procedimiento, implicaría una vulneración del principio de *non bis in idem*, toda vez que DICAPI ha sancionado a Savia por el derrame ocurrido el 1 de mayo de 2013.
20. Al respecto, de la revisión de la Resolución de Capitanía N° 17-2013-M, se observa que Savia fue sancionado con una (1) unidad impositiva tributaria (en lo sucesivo, UIT) por infringir el Artículo F-020101 del Reglamento de la Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas, Fluviales y Lacustres, al haber derramado al mar un (1) barril de hidrocarburos.

⁹ Constitución Política del Perú de 1993.

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

(...)

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

(...)

13. La prohibición de revivir procesos fenecidos con resolución ejecutoriada. La amnistía, el indulto, el sobreseimiento definitivo y la prescripción producen los efectos de cosa juzgada".

¹⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

11. **Non bis in idem.**- No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7".

Se entiende por identidad de sujeto a que la doble sanción o doble persecución es contra un mismo administrado; identidad de hecho consiste en que las conductas incurridas son la misma; e identidad de fundamento está referida al bien jurídico protegido.





21. Por otro lado, el presente procedimiento administrativo sancionador fue iniciado a Savia mediante Resolución Subdirectorial N° 1453-2016-OEFA/DFSAI/SDI por no haber adoptado las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo del 2013. Específicamente, en el considerando N° 38 de la referida resolución se precisa que Savia:
- (i) No habría cumplido con realizar la inspección preventiva de las instalaciones y equipos que forman parte del sistema hidráulico de la plataforma PN-10, que estuvieron involucrados en el derrame de petróleo crudo; y,
 - (ii) No habría implementado medidas de control y mantenimiento de los equipos que permitan evitar el colapso del separador de totales, así como el desfogue del hidrocarburo hacia el mar por el *flare*.
22. En atención a lo señalado, corresponde determinar si los referidos hechos imputados en la Resolución Subdirectorial N° 1453-2016-OEFA/DFSAI/SDI y en la Resolución de Capitanía N° 17-2013-M se subsumen en el supuesto de triple identidad contenido en el principio de *non bis in ídem*.
23. Al respecto, del análisis de triple identidad se tiene lo siguiente:
- (i) Sujeto: Las dos (2) imputaciones son atribuidas a Savia.
 - (ii) Hecho: El hecho imputado y sancionado en la Resolución de Capitanía N° 17-2013-M consiste en haber derramado al mar un (1) barril de hidrocarburos.

Por otro lado, el hecho imputado en el presente procedimiento administrativo sancionador consiste en la supuesta falta de adopción de las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo del 2013. Las medidas no adoptadas son la inspección preventiva de las instalaciones y las medidas de control y mantenimiento que eviten el colapso del separador de totales y desfogue de hidrocarburos.

En tal sentido, se concluye que las imputaciones formuladas mediante las Resoluciones de Capitanía y la Resolución Subdirectorial N° 1453-2016-OEFA/DFSAI/SDI están referidas a conductas diferentes, pues mientras que DICAPI, en atención a sus competencias ambientales sancionó a Savia por el derrame per se, la Subdirección de Instrucción inició el presente procedimiento por la falta de adopción de medidas que permitan prevenir y/o evitar el colapso de equipos que ocasionaron el referido derrame.

- (iii) Fundamento: El bien jurídico protegido por ambas instituciones es el ambiente, siendo que la protección de OEFA es general, mientras que DICAPI restringe su protección al mar.

24. A continuación, se presenta el siguiente cuadro para una mejor visualización de lo señalado en el párrafo anterior:





	Sujeto	Hecho	Fundamento
Hecho materia de la imputación de la Resolución Subdirectoral N° 1453-2016-OEFA/DFSAI/SDI	Savia	Falta de adopción de las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo del 2013. Las medidas que no habrían sido adoptadas son (i) la inspección preventiva de las instalaciones y (ii) las medidas de control y mantenimiento que eviten el colapso del separador de totales y desfogue de hidrocarburos.	Protección al ambiente
Hecho materia de la imputación de la Resolución de Capitanía N°17-2013-M		Derrame al mar de un barril de hidrocarburos.	

25. Posteriormente el administrado señaló que DICAPI no sancionó únicamente el derrame de hidrocarburos, sino que este se dio por la falta de presión suficiente en los forros de Pozo PM 10-15.
26. Sobre el particular, corresponde señalar que esta descripción corresponde únicamente a las circunstancias en las que se dio dicho derrame, es decir, no nos encontramos ante una identidad de hecho, al no tratarse de medidas que el administrado pudiese haber adoptado.
27. Adicionalmente corresponde precisar que la ocurrencia de un impacto ambiental negativo es solo uno de los elementos de la conducta imputada por lo que, la similitud con la imputación efectuada por DICAPI no resulta relevante, toda vez que la conducta bajo análisis cuenta con otros elementos como la adopción o no de medidas que procuren evitar o mitigar dicho impacto.
28. De los medios probatorios actuados en el expediente, se verifica que el presente procedimiento administrativo sancionador no contraviene el principio de *non bis in idem* en sus vertientes procesal ni material previsto en el 11 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, toda vez que se ha verificado que no hay identidad entre los hechos imputados de la Resolución Subdirectoral N° 1453-2016-OEFA/DFSAI/SDI y la Resolución de Capitanía N° 17-2013-M.

B) Vulneración del Principio de Tipicidad e Irretroactividad

29. El administrado señaló en sus descargos del 20 de octubre del 2016 que con la aprobación de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, se dejó sin efecto la tipificación contenida en el Numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, por lo que la tipificación de la conducta estaría basada en una norma derogada.
30. Al respecto, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD del 27 de diciembre del 2012, el Osinergmin aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, la cual modificó íntegramente la versión de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD del 14 de febrero del 2003.

Sin embargo, la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD no recoge las tipificaciones de infracciones en materia ambiental, sino únicamente aquellos





referidos a temas técnicos y de seguridad que actualmente son de competencia del Osinergmin.

32. La eliminación de las tipificaciones en materia ambiental del subsector hidrocarburos alegada por el administrado, no implica una derogación o pérdida de efectividad de las mismas, debido a que el OEFA es la única entidad competente para aprobar modificaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011¹².
33. De acuerdo con ello, cabe indicar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA ha señalado¹³ en reiterados pronunciamientos que: (i) interpretar que la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD dejó sin efecto la referida a la materia ambiental y contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD implicaría más bien desconocer las competencias atribuidas normativamente al OEFA, vulnerando asimismo el principio de legalidad; y, que (ii) aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias por parte de OEFA constituye una facultad atribuida por el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, la cual permite a esta Entidad continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental; conforme se indica a continuación:

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

33. *Sobre la base de lo antes expuesto, interpretar que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD dejó sin efecto la tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS-CD aplicable a la materia ambiental, implicaría no reconocer la transferencia de las competencias de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental atribuida al OEFA, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 001-2001-EM, lo cual vulnera el principio de legalidad.*

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

35. *Por consiguiente, ya sea por la interpretación sistemática efectuada en considerandos previos, o por lo manifestado en el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ, este Colegiado considera –en atención a la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental– que mediante la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, el OEFA ejerce su potestad estatal de continuar aplicando la*



12

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



13

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



normativa sancionadora en materia ambiental que en su momento aplicó el Osinergmin, facultad atribuida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM."

(El subrayado ha sido agregado).

34. Sin perjuicio de lo señalado, de acuerdo con los considerandos de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, se desprende que dicha norma fue aprobada debido a que el Osinergmin necesitaba contar con un instrumento jurídico actualizado que: (i) ordene y sistematice de manera integral el universo de hechos u omisiones en materia técnica y de seguridad del subsector hidrocarburos; y (ii) sirva de sustento para el cabal ejercicio de sus funciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones en materia técnica y de seguridad del subsector hidrocarburos.
35. En ese sentido, contrariamente a lo expuesto por el administrado, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se están vulnerando los principios de tipicidad ni de irretroactividad, pues el OEFA es el único competente para emitir las normas que tipifican las infracciones en materia ambiental del subsector de hidrocarburos y exigir su cumplimiento. Por lo tanto, corresponde desestimar el presente extremo de los descargos del administrado.
36. Por otro lado, Savia señaló que, en un caso similar al presente, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA mediante la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 señaló que no era aplicable a dicho caso la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, ya que al momento de haber sido emitida la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI dicha norma había sido derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD.
37. Al respecto, debe precisarse que lo resuelto por dicha instancia no se encuentra relacionado con la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora aplicada en el presente caso), sino que versa sobre normas aplicables a la actividad de minería, como la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN aplicable a la actividad minera.
38. En efecto, cabe precisar que lo antes expuesto ha sido señalado en diversos pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, conforme a lo siguiente¹⁴:

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



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



40. Otro aspecto a resaltar es que la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 no tiene la calidad de precedente de observancia obligatoria, ello en la medida que a través del mencionado acto la Sala no dispuso interpretar “de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación”, tal como lo prescribe el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444. En tal sentido, si bien la resolución mencionada fue emitida válidamente, esta no tiene, nuevamente, el carácter de precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental¹⁶.

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

C) Aplicación del concurso de infracciones

40. El principio del concurso de infracciones recogido en el Numeral 6 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, establece que cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes¹⁵.

41. En esa línea, hay casos en que varias sanciones jurídicas pueden concurrir sobre un mismo hecho o acto. En razón de ser uno el ilícito jurídico, y distintas sus manifestaciones, es posible admitir la compatibilidad entre esas distintas manifestaciones (incluso en diferentes ámbitos como la concurrencia de un ilícito penal con un ilícito civil, un ilícito administrativo con uno fiscal, etc.). Sin embargo, se considera a un solo acto el que puede infringir más de un supuesto jurídico¹⁶. A diferencia del principio *non bis in ídem*¹⁷ el concurso de infracciones regula la

¹⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.

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

(...)

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

¹⁶ DROMI, Roberto. *El Procedimiento Administrativo*. Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, Argentina. 1999, p. 262-263.

¹⁷ El Tribunal Constitucional ha declarado que, si bien el principio *non bis in ídem* no se encuentra textualmente reconocido en la Constitución como un derecho fundamental de orden procesal, al desprenderse del derecho reconocido en el inciso 2 del artículo 139 de la Constitución (cosa juzgada), se trata de un derecho implícito que forma parte de un derecho expreso. En tal sentido, en la STC 2050-2002-PA/TC, se señaló que el contenido esencial constitucionalmente protegido del *non bis in ídem* debe identificarse en función de sus dos dimensiones (formal y material).

En tal sentido, en su formulación material, el enunciado “nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho” expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. Sanción previa que no se verifica en el presente caso.

En su vertiente procesal, tal principio significa que “nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos”, es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos o dos procesos penales con el mismo objeto, por ejemplo). (STC N° 8123-2005-PHC). Sin embargo, en este caso no se trata de dos procesos distintos, sino un mismo proceso en el que dos normas podrían aplicarse.

En ese sentido, el artículo 230°, inciso 10), de la Ley N° 27444, establece que: “(...) No se podrá interponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se





situación en la cual dentro de un mismo procedimiento sancionador, la conducta ilícita pueda calificar en más de un supuesto la relación de hechos típicos¹⁸.

42. Ahora bien, el administrado señaló en sus descargos que de no proceder la aplicación del principio de *non bis in ídem* correspondería aplicar el principio de concurso de infracciones, toda vez que DICAPI en su calidad de EFA le impuso una sanción por los mismos hechos analizados en el presente procedimiento.
43. Sobre el particular, reiteramos lo indicado en el acápite A) del presente Informe, en la medida que, del análisis efectuado, el supuesto de la identidad de hechos ha sido descartado, toda vez que DICAPI sancionó el solo acto del derrame de hidrocarburos, mientras que el presente procedimiento ha sido iniciado con el objeto de verificar si Savia adoptó o no medidas de prevención a fin de evitar los impactos ocasionados por dicho derrame. Es decir, nos encontramos ante dos obligaciones de distinta índole.
44. Adicionalmente corresponde precisar que, si bien DICAPI es considerada una EFA, la aplicación del principio de concurso de infracciones se da dentro de un mismo procedimiento, por lo que en el presente procedimiento administrativo sancionador no corresponde aplicarlo, toda vez que se trata de dos entidades distintas que, si bien forman parte de un sistema, analizan hechos distintos y fácilmente diferenciables.
45. En ese sentido, se encuentra acreditado que no corresponde la aplicación del principio de concurso de infracciones en el presente procedimiento.
46. Por lo expuesto, de lo verificado en la supervisión del 2 al 3 de mayo del 2013, esta Subdirección considera que se encuentra debidamente acreditado que el administrado, no adoptó las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo del 2013.

D) Resultado del análisis de los descargos

47. En ese sentido, corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Savia al haber incumplido con la obligación ambiental de adoptar las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo, lo que infringe el Artículo 3° del RPAAH, en concordancia con el Artículo 74° y el Numeral 75.1 del Artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en concordancia con el Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.
48. Una vez determinada la responsabilidad administrativa del administrado, corresponde verificar si amerita el dictado de medidas correctivas.



aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento (...)" Ver: Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de noviembre de 2010 en el Expediente N° 01487-2010-PHC/TC.



¹⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. Lima, Perú. Décima edición, 2014, p. 778-779.



49. En el Artículo 249° del TUO de la LPAG se establece que el dictado de medidas correctivas tiene como objetivo ordenar la reposición o reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados¹⁹.
50. De acuerdo al Artículo 22° de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, las medidas correctivas tienen como objetivo revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. En el Numeral 3 del Artículo 22 de la misma norma se establece que dichas medidas deben ser adoptadas teniendo en consideración el principio de razonabilidad y estar debidamente fundamentadas.
51. En esa misma línea, el Numeral 19 de los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²⁰, se señala que las medidas correctivas tienen por objeto revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora; buscando corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido y/o reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción.
52. De acuerdo a lo señalado, corresponde emitir una medida correctiva al responsable cuando los efectos creados por la conducta infractora son posibles de revertir, reparar o mitigar. Ello, en atención a que ese tipo de medidas tiene como objetivo corregir el efecto nocivo sobre el bien jurídico afectado.
53. En el presente caso, según el Informe de Supervisión el administrado realizó la limpieza de la superficie del mar (película iridiscente) con material absorbente²¹. Así también, corresponde precisar que la referida conducta sucedió en el ecosistema marino caracterizado por la autorecuperación, máxime si se tiene en cuenta que el volumen vertido no fue significativo para las dimensiones del mismo. En ese sentido, los impactos ambientales de la conducta infractora habrían sido revertidos, es decir a la fecha no existen consecuencias que deban ser revertidas, que es precisamente el presupuesto legal que habilita el dictado de una medida correctiva. Por lo tanto, en estricta observancia del marco normativo antes referido, no corresponde la imposición de medida correctiva alguna respecto a la infracción materia del presente procedimiento administrativo sancionador.
54. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que conforme al Numeral 136.3 del Artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, la responsabilidad administrativa no exime del cumplimiento de la obligación infringida; en tal sentido, el



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

"Artículo 249. -Determinación de la responsabilidad"

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



20 Dicho lineamiento fue aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N°010-2013-OEFA/CD.

21 Página 2 del Informe de Supervisión N° 1710-2013-OEFA/DS-HID, documento contenido en el disco compacto obrante en el folio 5 del expediente.



administrado se encuentra obligado a adoptar permanentemente medidas a fin de evitar los impactos que la actividad de hidrocarburos pudiera generar.

- 55. Para tales efectos, el administrado debe informar a la Dirección de Supervisión, dentro de un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días hábiles, sobre la situación del cumplimiento de la referida obligación, la cual será verificada de acuerdo a lo previsto en el Artículo 6° del Reglamento de Supervisión del OEFA.
- 56. Finalmente, cabe precisar que lo resuelto en la presente resolución no exime a Savia de su obligación de cumplir con la normativa ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados a los que han sido analizados, lo que puede ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. por la comisión de la infracción que se indica a continuación y de conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

Conducta infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
Savia no adoptó las medidas para evitar el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de petróleo ocurrido el 1 de mayo del 2013.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el Artículo 74° y el Numeral 75.1 del Artículo 75° de la Ley N° 28611, General del Ambiente.	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 180 UIT

Artículo 2°.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas de acuerdo a los fundamentos señalados en la parte considerativa de la presente Resolución, de conformidad con lo previsto en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 3°.- Informar a Savia Perú S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N°462-2017-OEFA/DFSAI
Expediente N° 1758-2016-OEFA/DFSAI/PAS

24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 4°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, los extremos que declaran la responsabilidad administrativa serán tomados en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.



Regístrese y comuníquese

Ygp/ngv

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