



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

**RESOLUCIÓN N° 081-2020-OEFA/TFA-SE**

**EXPEDIENTE N° : 251-2018-OEFA/DFAI/PAS**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**  
**ADMINISTRADO : SAVIA PERÚ S.A.**  
**SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1941-2019-OEFA/DFAI**

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1941-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 524-2019-OEFA/DFAI del 17 de abril de 2019, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. por la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

*De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 1941-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 524-2019-OEFA/DFAI del 17 de abril de 2019, en el extremo que ordenó a Savia Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.*

*Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 829-2018-OEFA-/DFAI/SFEM del 28 de marzo de 2018, que imputó al administrado la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución; así como de la Resolución Directoral N° 524-2019-OEFA/DFAI del 17 de abril de 2019 y la Resolución Directoral N° 1941-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró y confirmó la responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. respectivamente, por dicha conducta y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución; debido a que se ha vulnerado el principio de tipicidad. En tal sentido, corresponde retrotraer el presente procedimiento al momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 27 de febrero de 2020

## I. ANTECEDENTES

1. Savia Perú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Savia**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote Z-2B, ubicado en los distritos de La Brea, Lobitos, Pariñas y El Alto, de la provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote Z-2B**)<sup>2</sup>.
2. Del 11 al 20 de mayo de 2016, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular al Lote Z-2B (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 20 de mayo de 2016 (en adelante, **Acta de Supervisión**)<sup>3</sup>, y el Informe de Supervisión Directa N° 5438-2016-OEFA/DS-HID del 24 de noviembre de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>4</sup>.
3. Sobre esta base, mediante Resolución Subdirectoral N° 829-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de marzo de 2018<sup>5</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Savia (en adelante, **PAS**).
4. Asimismo, mediante la Resolución Subdirectoral N° 028-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de enero de 2019<sup>6</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**), la SFEM varió la imputación de cargos en contra del administrado.
5. Adicionalmente, a través de la Resolución Subdirectoral N° 029-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de enero de 2019<sup>7</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral III**), la SFEM amplió el plazo de caducidad administrativa, precisando que este vencería el 19 de abril de 2019.
6. En este contexto<sup>8</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 224-2019-

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

<sup>2</sup> Según se detalla en los apartados I y II del Informe de Supervisión Directa N° 2438-2016-OEFA/DS-HID.

<sup>3</sup> El Acta de Supervisión se encuentra entre las páginas 192 a 207 del archivo digital "Informe 5438-2016", el cual está contenido en el Disco Compacto (CD) que obra en el folio 12.

<sup>4</sup> El Informe de Supervisión se encuentra entre las páginas 1 a 39 del archivo digital "Informe 5438-2016", el cual está contenido en el Disco Compacto (CD) que obra en el folio 12.

<sup>5</sup> Folios 13 al 18, notificada el **19 de abril de 2018** (folio 21).

<sup>6</sup> Folios 22 al 27, notificada el 18 de enero de 2019 (folio 30).

<sup>7</sup> Folios 28 al 29, notificada el **18 de enero de 2019** (folio 31).

<sup>8</sup> Frente a la resolución de variación de imputación de cargos, el administrado no presentó los descargos correspondientes.

OEFA/DFAI/SFEM de fecha 28 de marzo de 2019<sup>9</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).

7. Posteriormente, tras la revisión de los actuados del PAS<sup>10</sup>, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 524-2019-OEFA/DFAI del 17 de abril del 2019<sup>11</sup> (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Savia<sup>12</sup> por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras**

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
Savia no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en las	Artículo 74° y el artículo 75° de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611 (LGA) <sup>14</sup> ; y el artículo 3° del Reglamento	Inciso (i) del literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (RCD <b>035-2015</b> ), así como el

<sup>9</sup> Folios 32 al 41, notificado el 28 de marzo de 2019 (folio 43).

<sup>10</sup> Frente al Informe Final de Instrucción, el administrado no presentó descargo alguno.

<sup>11</sup> Folios 46 al 61, notificada el 17 de abril de 2019 (folio 62).

<sup>12</sup> Como se indica en la Resolución Directoral I, el presente procedimiento se encuentra sujeto a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar (...). **Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:**

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

(El sombreado es agregado).

<sup>14</sup> **LGA, aprobado con Ley N° 28611**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 74°.- De la responsabilidad general**

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargos y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

**Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente**

**75.1** El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
siguientes áreas: (i) Adyacente a los separadores de gas de la Batería 2 – Peña Negra (coordenadas UTM WGS84: 471865E, 9526510N). (ii) Adyacente a la línea de gas ubicada entre los pozos H1-9 y H3-9 de la Batería 2 (coordenadas UTM WGS84: 471846E, 9526540N). (iii) Adyacente al lado oeste del tanque S/n con agua de producción de la batería Capullana – Yacimiento Lobitos (coordenadas UTM WGS84: 466584E, 9503596N).  En adelante, <b>Conducta Infractora 1)</b> <sup>13</sup> .	para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) <sup>15</sup> .	numeral 2.3 del Cuadro de la Tipificación aprobado con dicha resolución <sup>16</sup> .

<sup>13</sup> Mediante la Resolución Directoral I se archivó la Conducta Infractora 1, en el extremo del área estanca del Tanque 3 de PTS.

<sup>15</sup> **RPAAH, aprobado con Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014. Cabe precisar que el Anexo del mencionado Decreto Supremo fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2006.

**Artículo 3°.- Responsabilidad ambiental de los titulares**

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente (...).

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

<sup>16</sup> **Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobado por la RCD 035-2015**, publicada el 18 de agosto de 2015.

**Artículo 4°.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales**

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

- c) No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores: (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias (...).

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
	Supuesto de hecho del tipo infractor		Base legal referencial	Gravedad	Sanción monetaria
	Infracción	Subtipo infractor			
<b>2</b>	<b>OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES</b>				
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.	Grave	De 20 a 2000 UIT

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
La plataforma del Pozo L3-10 del Lote Z-2B, de titularidad de Savia, no cuenta con un adecuado sistema de contención ante fugas o derrames de hidrocarburos (en adelante, <b>Conducta Infractora 2</b> ) <sup>17</sup> .	Artículo 88° del RPAAH <sup>18</sup> .	Inciso i) del literal i) del artículo 11° de la RCD 035-2015 <sup>19</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectoral II, Resolución Directoral I y Resolución Directoral II.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

8. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI ordenó a Savia el cumplimiento de medidas correctivas tanto para la Conducta Infractora 1 como para la Conducta Infractora 2, esta última variada posteriormente por la primera instancia.
9. El 10 de mayo de 2019, el administrado interpuso un recurso de reconsideración<sup>20</sup> en contra de la Resolución Directoral I.
10. Mediante la Resolución Directoral N° 1941-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019<sup>21</sup> (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI confirmó la declaratoria de responsabilidad de Savia por la Conducta Infractora 1, así como la medida correctiva impuesta por dicha conducta, y la Conducta Infractora 2, variando únicamente la medida correctiva impuesta por esta última conducta. De

<sup>17</sup> Mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral N° 1941-2019-OEFA/DFAI se archivó la Conducta Infractora 2, en el extremo que no implementó un adecuado sistema de recolección y tratamiento ante fugas o derrames en los pozos 132, 036, 037, 038, 039, A-14, L3-10, 131D, R-37-2, A-6y A-23; no implementó un adecuado sistema de contención en los pozos 036, 037, 038 y 039, así como los pozos A-6, A-14, A-23, 131-D y R-37-2 del Lote Z-2B.

<sup>18</sup> **RPAAH**  
**Artículo 88°.** - De los sistemas de contención  
Las plataformas de producción tanto en tierra como en mar, deberán contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de Hidrocarburos líquidos y con capacidad acorde a los volúmenes manejados.

<sup>19</sup> **RCD 035-2015**  
**Artículo 11°.** - Infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos: (...)  
Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)  
i) No instalar en las áreas de producción los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, con capacidad acorde a los volúmenes manejados. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:  
(i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
Supuesto de hecho del tipo infractor			Base legal	Calificación	Sanción monetaria
Infracción	Subtipo	Referencial			
<b>9 OBLIGACIONES REFERIDAS A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS</b>					
9.9	No instalar en las áreas de producción los sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, con capacidad acorde a los volúmenes manejados.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 88° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	Grave	De 20 a 2000 UIT

<sup>20</sup> Folios 63 al 81.

<sup>21</sup> Folios 82 al 91, notificada el 5 de diciembre de 2019 (folio 62).

ese modo, las medidas correctivas quedarían redactadas conforme a los siguientes términos:

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva**

N°	Conductas infractoras	Medida correctiva		
		Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Formas de acreditar el cumplimiento
1	<p><b>Conducta Infractora 1</b></p> <p>Savia no adoptó medidas de prevención para evitar la generación de impactos ambientales negativos producto de fugas, derrames o liqueos de hidrocarburos en las siguientes áreas:</p> <p>(i) Adyacente a los separadores de gas de la Batería 2 – Peña Negra (coordenadas UTM WGS84: 471865E, 9526510N).</p> <p>(ii) Adyacente a la línea de gas ubicada entre los pozos H1-9 y H3-9 de la Batería 2 (coordenadas UTM WGS84: 471846E, 9526540N).</p> <p>(iii) Adyacente al lado oeste del tanque S/n con agua de producción de la batería Capullana – Yacimiento Lobitos (coordenadas UTM WGS84: 466584E, 9503596N).</p>	<p><b>Primera obligación</b></p> <p>Acreditar que actualmente adopta las medidas de prevención necesarias para evitar impactos en los suelos afectados con hidrocarburos objeto de la Conducta Infractora 1.</p>	<p>En un plazo no mayor de 60 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral I.</p>	<p>Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de 5 días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, un informe técnico que detalle como mínimo lo siguiente:</p> <p>(i) Actividades ejecutadas de mantenimiento en las instalaciones objeto de la Conducta Infractora 1; asimismo, los documentos que acrediten la ejecución de las mencionadas actividades.</p> <p>(ii) Fotografías debidamente fechadas e identificadas con coordenadas UTM WGS 84 que evidencien la ejecución de las actividades de mantenimiento.</p>
		<p><b>Segunda obligación</b></p> <p>Acreditar la remediación de las áreas impactadas y la disposición final de los residuos generados a causa de las acciones de limpieza en las siguientes instalaciones objeto de la Conducta Infractora 1.</p>	<p>En un plazo no mayor de 40 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral I.</p>	<p>Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de 5 días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, los resultados del informe de ensayo de laboratorio del muestreo de calidad de las zonas objeto de la Conducta Infractora 1, los cuales deben cumplir con lo establecido en los Estándares de Calidad Ambiental para suelo vigente.</p>

*Waly*

2	<p style="text-align: center;"><b>Conducta infractora 2</b></p> <p>La plataforma del Pozo L3-10 del Lote Z-2B, de titularidad de Savia, no cuenta con un adecuado sistema de contención ante fugas o derrames de hidrocarburos</p>	<p>El administrado deberá acreditar la implementación de un adecuado sistema de contención ante fugas o derrames de material impermeable, que no permita la salida de una fuga o derrame de hidrocarburos en el Pozo L3-10 del Lote Z-2B.</p>	<p>En un plazo no mayor a 18 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral II.</p>	<p>Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de 5 días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, un informe técnico que describa las acciones de implementación del sistema de contención de fugas o derrames de hidrocarburos de material impermeable que no permita la salida de una fuga o derrame en las plataformas del Pozo L3-10, con su respectivo registro fotográfico (a color, debidamente fechado e identificado con coordenadas UTM WGS84).</p>
---	--	---	--	---

Fuente: Resolución Directoral II.  
Elaboración: TFA.

11. El 27 de diciembre de 2019, Savia presentó un recurso de apelación<sup>22</sup> contra la Resolución Directoral II, planteando los siguientes argumentos:

Sobre la caducidad administrativa del PAS

- (i) Mediante la Resolución Subdirectoral III, la SFEM amplía el plazo de caducidad administrativa del PAS; sin embargo, no justifica por qué se amplió tal plazo por los tres (3) meses máximos previstos en la norma.
- (ii) De esta manera, la resolución de ampliación del plazo de caducidad administrativa incurre en un vicio de falta de motivación, que amerita se declare su nulidad.

Sobre la Conducta Infractora 1

- (iii) En la Resolución Directoral II se evidencia una falta de motivación, toda vez que la DFAI no se ha pronunciado sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y predictibilidad, los cuales fueron infringidos, pues no se ha considerado que en la etapa de supervisión se dio por subsanada la infracción en los extremos de la Batería 2 (entre los pozos H1-9 y H3-9, y en la batería Capullana), tal como se indica en el Informe de Supervisión.
- (iv) Asimismo, en la Resolución Directoral II la DFAI tampoco se pronuncia respecto a los argumentos planteados por Savia en torno a la naturaleza

<sup>22</sup> Folios 94 al 107.



insubsanable de la infracción, ya que no basta con decir que una conducta es insubsanable, sino que tal afirmación debe estar apoyada en un sustento jurídico que restrinja al administrado acogerse al mecanismo de la subsanación. Además, la DFAI no se pronuncia sobre cuál es la estructura de la obligación de prevención.

- (v) Así pues, la Conducta Infractora 1 ha sido subsanada en el año 2016, tal como se indica en el Informe de Supervisión.

#### Sobre la Conducta Infractora 2

- 
- (vi) En el año 2016 se completaron los lados de los cellers que habían estado en mal estado, y en mayo de 2017 se realizó el cambio de brida del cabezal y el pintado respectivo. De la misma forma, en el 2019 se ha realizado el desarenado, resane, pintado y la colocación de barandas.
- (vii) Al respecto, en el año 2017, se implementó un tapón en el pozo L3-10, el cual asegura que no pueda existir fuga alguna hacia la superficie, teniendo en cuenta que en el 2017 se midió la presión en dicho pozo y se obtuvo como resultado 0 PSI, es decir, no existe riesgo de fuga en dicho pozo.
- (viii) En tal sentido, al haberse subsanado la Conducta Infractora 2 no corresponde que se declare la responsabilidad de Savia ni mucho menos se le imponga una medida correctiva.

- 
12. Adicionalmente, el administrado solicitó en su recurso de apelación el uso de la palabra para exponer oralmente sus alegatos<sup>23</sup>.
13. El 14 de febrero de 2020, se informó al administrado la programación de la fecha de realización de la audiencia de informe oral<sup>24</sup>.
14. El 21 de febrero de 2020, se realizó la audiencia de informe oral solicitada por el administrado, en la cual reiteró los planteamientos expuestos en su escrito de apelación<sup>25</sup>.
15. Finalmente, el 26 de febrero de 2020, Savia presentó el informe de muestreo ambiental de calidad de suelo ejecutado en noviembre de 2016.

## **II. COMPETENCIA**

16. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación,

---

<sup>23</sup> Folio 104.

<sup>24</sup> Folios 85.

<sup>25</sup> La grabación de la audiencia de informe oral se encuentra en el CD que obra en el folio 88.

Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente<sup>26</sup>, se creó el OEFA.

17. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley del SINEFA**)<sup>27</sup>, 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.
18. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>28</sup>.
19. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>29</sup> se aprobó el

<sup>26</sup> Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.

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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>27</sup> Ley del SINEFA, aprobada con Ley N° 29325, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°. - Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

<sup>28</sup> Ley del SINEFA

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>29</sup> 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.

inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>30</sup> al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>31</sup> 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.

20. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>32</sup> y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>33</sup>, se disponen que el TFA 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

21. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y

<sup>30</sup> Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

**Artículo 18°.- Referencia al Osinerg**

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

<sup>31</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.

**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>32</sup> Ley del SINEFA

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

<sup>33</sup> Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

**Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

microorganismos)<sup>34</sup>.

22. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>35</sup> se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
23. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
24. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>36</sup>.
25. 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 fundamental<sup>37</sup>, 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 preserve<sup>38</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

<sup>34</sup> Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC.

<sup>35</sup> LGA

**Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

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

<sup>36</sup> Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>37</sup> **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.

<sup>38</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, ha señalado sobre el derecho a un ambiente sano lo siguiente:

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

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>39</sup>.

26. 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.
27. 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 inciertos<sup>40</sup>.
28. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

#### IV. ADMISIBILIDAD

29. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>41</sup>, por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN PREVIA

30. De forma preliminar al análisis de fondo del presente caso, esta Sala considera necesario dilucidar los aspectos procedimentales cuestionados por Savia en su

<sup>39</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>40</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

<sup>41</sup> TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

**Artículo 218°.** - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son: (...)

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

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

**Artículo 221°.** - Requisitos del recurso

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

recurso de apelación, toda vez que su esclarecimiento incide directamente en la preservación del PAS.

31. Así, en su recurso de apelación el administrado alega que la ampliación del plazo de caducidad administrativa incurre en un vicio de falta de motivación, pues no se justifica por qué se amplió tal plazo por los tres (3) meses máximos previstos en el TUO de la LPAG.
32. Una vez delimitado el escenario objeto de análisis, corresponde verificar si la ampliación del plazo de caducidad administrativa estuvo debidamente motivada y, con ello, establecer si ha operado la caducidad administrativa en la tramitación del PAS.

#### Sobre la caducidad administrativa

33. Para estos efectos, es preciso traer a colación al artículo 259° del TUO de la LPAG, en el cual se dispone lo siguiente:

##### **Artículo 259°. - Caducidad administrativa del procedimiento sancionador**

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.  
(...)

34. Como se advierte, la ampliación del plazo de caducidad administrativa aparece como una facultad excepcional de la Administración, cuyo ejercicio requiere de un debido sustento, en tanto incide directamente sobre el derecho de los administrados a obtener una decisión sobre el procedimiento seguido en su contra sin retrasos.
35. En efecto, la caducidad administrativa se encuentra estrechamente ligada al derecho de los administrados a ser juzgados "sin dilaciones indebidas", constituyendo como una manifestación implícita del derecho al debido proceso o procedimiento, que exige que el administrado sea juzgado dentro de un plazo razonable<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Según ha manifestado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 549-2004-HC/TC (fundamento jurídico 3):

En relación al derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, este Tribunal considera pertinente recordar que el derecho a que una persona sea juzgada dentro de un plazo razonable no se encuentra expresamente contemplado en la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho que coadyuva el pleno respeto de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, subsidiariedad, necesidad, provisionalidad y excepcionalidad, que debe guardar la duración de un proceso para ser reconocido como constitucional. Se trata, propiamente, de una manifestación implícita del derecho al debido proceso y tutela judicial efectiva reconocidos en la Carta Fundamental (artículo 139° de la Constitución)". [Énfasis agregado]



36. De lo expuesto, la caducidad administrativa del PAS constituiría una solución generada por el legislador para afrontar los casos en los que los procedimientos iniciados por los órganos competentes quedan paralizados, afectando los derechos de los administrados involucrados<sup>43</sup>.

37. Asimismo, sobre los efectos del mecanismo materia de análisis, la doctrina nacional ha manifestado lo siguiente<sup>44</sup>:

En tal sentido, una vez transcurrido el plazo establecido por la norma y, al no haber existido una actuación determinada por parte del sujeto llamado a realizarla, operará la caducidad y se perderá la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a una posición jurídica determinada. Ergo, **la declaración de esta caducidad solo tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica, puesto que basta el cumplimiento de las condiciones para que se configure la caducidad.** (Énfasis agregado)



38. Considerando lo señalado, el TFA ha manifestado que la caducidad administrativa se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando la existencia de dilaciones innecesarias en los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora<sup>45</sup>.

39. En atención al marco normativo esgrimido, corresponde verificar si la ampliación del plazo de caducidad administrativa fue debidamente sustentada y así determinar si se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG.

#### Sobre la ampliación del plazo de caducidad administrativa del PAS



40. En el caso en concreto, el administrado alega que la Resolución Subdirectoral III, que amplía el plazo de caducidad administrativa, adolece de un vicio de nulidad pues no se encuentra debidamente motivada; razón por la cual, habría operado la caducidad administrativa del PAS, debiendo procederse con su archivo.

41. De la revisión de la Resolución Subdirectoral III<sup>46</sup>, se evidencia que el sustento empleado por la SFEM —como autoridad competente— para ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS buscó salvaguardar el derecho de defensa del administrado, principalmente, debido a que, mediante la Resolución Subdirectoral II, se varió la imputación cargos y, por ello, se requería de más tiempo para que el administrado presente sus descargos frente a esta variación.

<sup>43</sup> Cfr. MINJUS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. 2da edición, aprobada con la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ del 7 de junio de 2017, p. 54.

<sup>44</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 526-527.

<sup>45</sup> Ver Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de enero de 2019 y Resolución N° 401-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de agosto de 2019.

<sup>46</sup> Esta resolución fue notificada dentro de los nueve (9) meses previstos como plazo de caducidad original, tomando en cuenta que el PAS inició el 19 de abril de 2018 y la Resolución Subdirectoral III fue notificada el 18 de enero de 2019.

Al respecto, se procede a citar los considerandos pertinentes de la Resolución Subdirectorial III:

6. (...) En ese sentido y en aplicación del referido reglamento, si la autoridad realiza una variación y/o ampliación de la imputación de cargos, deberá otorgarle un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles a efectos que pueda presentar sus descargos (...)
  8. Cabe precisar que el presente PAS tiene por plazo de caducidad el 19 de enero de 2019; sin embargo, de la revisión del estado del mismo, se advierte que se encuentra pendiente de presentación, los descargos del administrado a la Resolución Subdirectorial II y la emisión del Informe Final de Instrucción. Luego de ello, conforme lo ha dispuesto el RPAS del OEFA, la formulación de los descargos al Informe Final de Instrucción dentro de un plazo de diez (10) días hábiles, el mismo que podrá ser prorrogado por cinco (5) días hábiles más, por única vez.
  9. En ese sentido, no habiendo vencido el plazo para la presentación de los descargos a la Resolución Subdirectorial de variación ni emitido el Informe Final de Instrucción y quedando pendiente el plazo para que el administrado formule sus descargos al mencionado informe, **en resguardo de su derecho de defensa (...) corresponde ampliar el plazo de caducidad del PAS por el periodo máximo de tres (3) meses, es decir, hasta el 19 de abril de 2019**, de conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG.
42. Como se observa, el motivo principal por el cual la SFEM amplió el plazo de caducidad administrativa se debió a la variación de la imputación de cargos, ya que producto de esta variación era necesario que se otorgue al administrado un plazo de veinte (20) días hábiles para ejercer su derecho de defensa.
  43. En efecto, conforme con lo dispuesto en los artículos 6° y 7° del Reglamento del Procedimiento Administrativo del OEFA, aprobado con la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>47</sup> (RPAS), puede ampliarse o variar las imputaciones en cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, siempre que se otorgue al administrado un plazo para presentar sus descargos de 20 días hábiles.
  44. De esta manera, la variación de la imputación de cargos se enmarcó en los mencionados dispositivos legales, los cuales exigen que se otorgue un plazo de veinte (20) días hábiles para la presentación de los descargos del administrado. Así pues, es esta situación la que determinó que la SFEM amplíe el plazo de

<sup>47</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo del OEFA, aprobado con la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, publicada en *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

**Artículo 6° - Presentación de descargos**

6.1 El administrado puede presentar sus descargos dentro de un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles, contado desde el día siguiente de notificada la imputación de cargos (...).

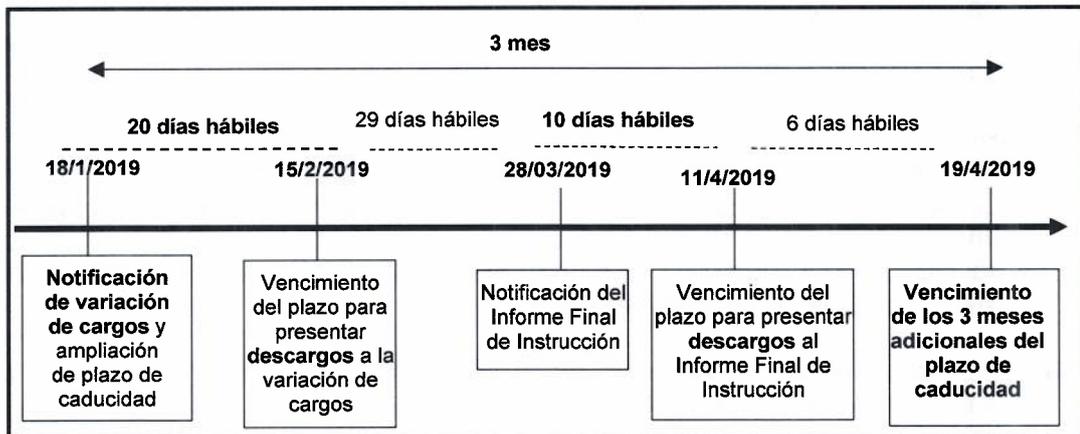
**Artículo 7° - Variación de la imputación de cargos**

En cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, se pueden ampliar o variar las imputaciones; otorgando al administrado un plazo para presentar sus descargos conforme a lo establecido en el Numeral 6.1 del Artículo 6° del presente Reglamento.

caducidad administrativa de forma excepcional y previamente a su vencimiento, con el único fin que el administrado pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

45. Esta es la razón, entonces, que determinó que la SFEM ejerza la prerrogativa excepcional que le permite ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS antes de su vencimiento, ya que se requería que el administrado presente sus nuevos descargos y que estos sean evaluados, de tal manera que se cumpla con el debido procedimiento, específicamente con lo prescrito en el inciso 3 del numeral 254.1 del artículo 254° del TUO de la LPAG<sup>48</sup>.
46. Ahora bien, en su recurso de apelación Savia cuestiona que la ampliación del plazo de caducidad administrativa del PAS no posee una debida motivación, en la medida que no se justifica por qué se amplió tal plazo por los tres (3) meses máximos previstos en la norma, y no un periodo inferior.
47. Al respecto, contrariamente a lo expuesto por el administrado, esta Sala considera que la decisión de ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad administrativa, sí se encuentra debidamente motivada. Esto, toda vez que en la Resolución Subdirectorial III se detalla claramente que la ampliación se debió a la variación de la imputación de cargos y la necesidad de que el administrado presente sus descargos y estos puedan ser analizados por primera instancia. En resumen, tenemos que el plazo de ampliación se debió a lo siguiente:

Gráfico 1: tramitación del PAS



Elaboración: TFA

48. Como se observa del cuadro anterior, de los tres (3) meses, treinta (30) días

<sup>48</sup> TUO de la LPAG  
Artículo 254°. - Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

hábiles se debieron a plazos previstos para la presentación de descargos del administrado. Asimismo, treinta y cinco (35) días hábiles se emplearon para la elaboración y notificación del Informe Final de Instrucción, así como, para la elaboración y notificación de la decisión de primera instancia, siendo que estos plazos resultan razonables para la naturaleza de una controversia como la que nos ocupa.

49. En consecuencia, este Colegiado advierte que la ampliación del plazo de caducidad administrativa se encuentra debidamente motivada, cumpliendo su carácter excepcional; por tanto, corresponde desestimar los fundamentos expuestos por el administrado en este extremo.

## VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

50. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a las siguientes:

- (i) Determinar si en la Resolución Directoral II se vulnera el deber de motivación al momento de confirmar la declaratoria de responsabilidad por la Conducta Infractora 1.
- (ii) Determinar si correspondía imponer la medida correctiva planteada para la Conducta Infractora 1.
- (iii) Determinar si se ha vulnerado el principio de tipicidad al momento de imputar y determinar la responsabilidad administrativa de Savia por la Conducta Infractora 2, así como en la imposición de la medida correctiva vinculada a dicha conducta.

## VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### VII.1 Determinar si en la Resolución Directoral II se vulnera el deber de motivación al momento de confirmar la declaratoria de responsabilidad por la Conducta Infractora 1

51. De forma preliminar al análisis de los argumentos expuestos por Savia se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente que genera un impacto ambiental negativo, en tanto el incumplimiento de dicha obligación es objeto de la Conducta Infractora 1.

### Sobre el marco normativo

52. Nuestro ordenamiento jurídico consagra principios generales orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>49</sup>.
53. Dentro de estos principios se encuentra el principio de prevención recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA<sup>50</sup>, por el cual la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo; y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, el impacto ya que pudiera haberse generado<sup>51</sup>.
54. Siguiendo esta línea, en los artículos 74° y 75° de la LGA<sup>52</sup> se establece que la responsabilidad ambiental incluye, también, los riesgos y daños que se generen por la acción u omisión de quien realice una determinada operación, por lo que debe adoptar, de forma prioritaria, las medidas de prevención necesarias.
55. Sobre esta base, en el artículo 3° del RPAAH<sup>53</sup> se dispone que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables, entre otros, de prevenir los

<sup>49</sup> Debe tomarse en cuenta lo señalado por este Tribunal Constitucional, en lo concerniente a los deberes del Estado en su faz prestacional relacionados con la protección del medio ambiente. Así, dicho órgano colegiado ha señalado:

El papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin (...) (Sentencia del 6 de noviembre de 2001, recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC, fundamento jurídico 9).

<sup>50</sup> **LGA**

**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.

<sup>51</sup> En este punto, cabe precisar que los alcances del concepto "impacto ambiental negativo" será analizado en considerandos posteriores.

<sup>52</sup> **LGA**

**Artículo 74°. - De la responsabilidad general**

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión".

**Artículo 75°. - Del manejo integral y prevención en la fuente**

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades de hidrocarburos.

56. De esta manera, el régimen general de la responsabilidad ambiental regulado en el artículo 3° del RPAAH contempla tanto los impactos ambientales negativos reales o potenciales generados como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.
57. Del marco normativo antes expuesto se desprende que la responsabilidad de los titulares de operaciones de hidrocarburos comprende no solo los daños ambientales generados por su actuar o su falta de actuación, sino que dicho régimen procura, además, la ejecución de medidas de prevención de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto<sup>54</sup>, debiendo ser idóneas para este fin.
58. En virtud de lo expuesto se analizará, en primer término, si la construcción de la imputación se enmarcó dentro de los lineamientos efectuados en los considerandos precedentes.

Sobre la Supervisión Regular 2016 y la determinación de responsabilidad

59. En el caso concreto, en la Supervisión Regular 2016 realizada a las instalaciones de Savia, la DS dejó constancia de los siguientes hechos:

**Supervisión Regular 2016**

17	En la Bateria 2 Peña Negra, área de separadores de gas, se ha detectado suelo impregnado con hidrocarburos, en un área aproximada de 8 x 2 metros (se tomó muestras de suelo).
18	Entre los Pozos H1-9 y H3-9 de la Bateria 2 Peña Negra, se ha detectado suelo impregnado con hidrocarburos, en un área aproximada de 1 x 3 metros (se tomó muestras de suelo).

(...)

213,6,SU-01	Suelo	Toma de muestra de suelo ubicada al lado oeste del tanque sin nombre con agua de producción de la batería Capullana – Yacimiento Lobitos. Zona: 17M - Coordinadas: 466584 E 9503596 N.
-------------	-------	--

Fuente: Acta de Supervisión.

53

**RPAAH**

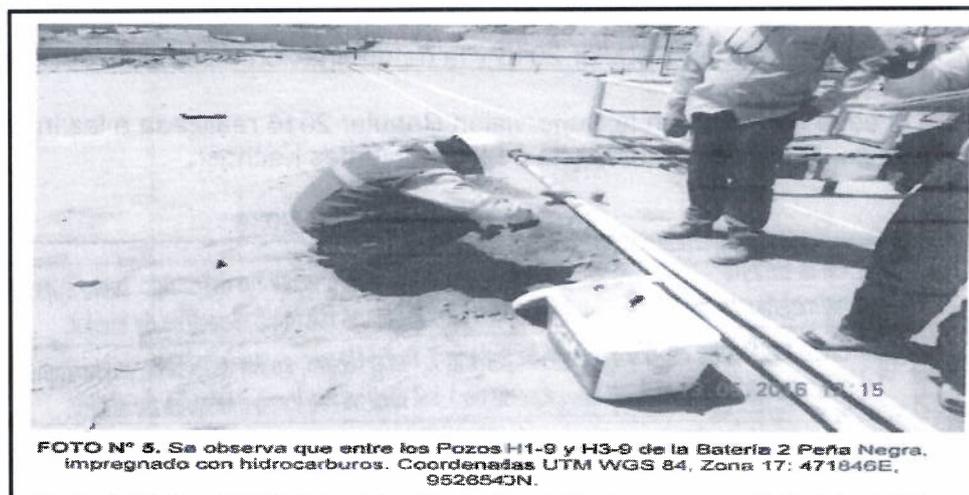
**Artículo 3°. - Responsabilidad ambiental de los titulares**

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente (...).

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

54

Criterio adoptado en la Resolución N° 026-2019-OEFA/TFA-SE del 17 de diciembre de 2019 (considerando 40), la Resolución N° 469-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de octubre de 2019 (considerando 100), la Resolución N° 279-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de junio de 2019 (considerando 32), entre otras.



Fuente: Informe de Supervisión, Anexo 9.

60. Así, en atención a los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2016, la DS concluyó lo siguiente:

25. En atención a lo señalado, se evidencia que Savia no habría adoptado las medidas de prevención destinadas a evitar la generación de impactos negativos en el ambiente, como consecuencia del desarrollo de sus operaciones, al haberse advertido suelos impregnados y/o contaminados en cuatro áreas del Lote Z-2B.
26. Cabe indicar que, durante el desarrollo de la supervisión, el administrado acreditó la limpieza de los puntos (i), (ii) y (iii) descritos en el numeral 21 del presente Informe, tal como consta en el Acta de Supervisión y en los registros fotográficos obtenidos. No obstante, ello no acredita que los suelos detectados en las dos últimas zonas que presentan altas concentraciones de hidrocarburos, cumplan con los ECA para Suelo.

Fuente: Anexo del Informe de Supervisión que contiene el análisis legal.

61. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral I, variada con la Resolución Subdirectoral II, la SFEM imputó a Savia no adoptar las medidas de prevención correspondientes para evitar los impactos negativos (suelos impregnados de hidrocarburos) detectados en la Supervisión Regular 2016.
62. Luego del decurso propio del procedimiento y la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II, la DFAI declaró y confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Savia por incumplir su obligación de adoptar medidas de prevención.

#### Sobre el recurso de apelación

63. En su recurso de apelación, Savia indica que, en la Resolución Directoral II, la DFAI ha incurrido en un vicio de falta de motivación, toda vez que no se ha pronunciado sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y predictibilidad, los cuales fueron infringidos, pues no se ha considerado que la Conducta Infractora 1 ha sido subsanada.
64. Al respecto, de acuerdo a los artículos 3° y 6° del TUO de la LPAG<sup>55</sup>, el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

55

#### **TUO de la LPAG.**

##### **Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. (...)

##### **Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no

65. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto o sean contrarias a nuestro ordenamiento jurídico.
66. Sobre esta base, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que el deber de motivación constituye una garantía a favor de los administrados para obtener decisiones administrativas que se encuentren motivadas y fundadas en derecho<sup>56</sup>.
67. En esta línea, corresponde dilucidar si, en cumplimiento de su deber de motivación, la DFAI ha valorado adecuadamente los argumentos planteados por Savia.

Sobre la motivación de la Resolución Directoral II

68. Como se mencionó líneas arriba, el administrado cuestiona que, en la Resolución Directoral II, la DFAI no se ha pronunciado sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y predictibilidad, que alegó en su recurso de reconsideración.
69. Para estos efectos, Savia indica que la DFAI no ha considerado que en la etapa de supervisión se dio por subsanada la Conducta Infractora, tal como se indica en el Informe de Supervisión. De igual modo, la DFAI tampoco se pronuncia respecto a los argumentos planteados por Savia en torno a la naturaleza insubsanable de la infracción, ya que no basta con decir que una conducta es insubsanable, sino que tal afirmación debe estar apoyada en un sustento jurídico que restrinja al administrado acogerse al mecanismo de la subsanación. Además, la DFAI no se pronuncia sobre cuál es la estructura de la obligación de prevención.
70. Al respecto, frente a los argumentos planteados por Savia en su recurso de reconsideración, en la Resolución Directoral II, la DFAI manifestó lo siguiente:

**Cuadro N° 3: Motivación de la Resolución Directoral II**

Argumento del administrado	Considerandos de la Resolución Directoral II
Sobre la vulneración de los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y predictibilidad, ya que no se ha considerado que en la	30. <b>Mediante su escrito de reconsideración, el administrado señala que la (...)DSEM (...) declaró el hecho imputado N° 1 como subsanado.</b> En ese sentido, desde el punto de vista del administrado, la DFAI no podía declarar la responsabilidad administrativa respecto a este hecho (...) <b>Agrega que el pronunciamiento emitido por la DFAI es un acto arbitrario, que infringe el principio de seguridad jurídica, cosa</b>

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

<sup>56</sup> Considerandos 113 y 114 de la de la Resolución N° 146-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 10 de marzo de 2019.

<p>etapa de supervisión se dio por subsanada la Conducta Infractora, tal como se indica en la página 188 del Informe de Supervisión.</p>	<p><b>juzgada, predictibilidad y que, además, evidencia una falta de coordinación interna entre las áreas del propio OEFA.</b></p> <p>31. Asimismo (...) señala que la DFAI no cuenta con la facultad legal establecida para variar las conclusiones del Informe de Supervisión, cuando los efectos sean favorables al administrado.</p> <p>32. <b>Sobre el carácter subsanable de la conducta infractora materia de análisis, corresponde indicar que, en línea con lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación; por cuanto, una vez ocurrido el hecho no se puede revertir los efectos derivados de la infracción, por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente.</b></p> <p>33. Sin perjuicio de ello, si bien es cierto que en el acápite IV.1 del Informe de Supervisión la DSEM indicó que el hallazgo fue subsanado durante el cierre de la supervisión regular (...) 2016) (...), mediante el Anexo del Informe de Supervisión, la DSEM evaluó nuevamente los argumentos y descargos del administrado.</p> <p>34. Mediante el Anexo del Informe de Supervisión, la DSEM indicó que el administrado solo acreditó la ejecución de acciones de limpieza, pero no ha acreditado que los suelos de las áreas afectadas cumplan con los ECA para suelo (...) En ese sentido, concluyó en que el hecho imputado N° 1 no fue subsanado (...)</p> <p>36. Por otro lado, respecto a la falta de competencia de la (...) SFEM (...) para variar las conclusiones del Informe de Supervisión, cuando estos son favorables para el administrado, se debe señalar que, de acuerdo al numeral 4.2. del artículo 4° del RPAS, la SFEM tiene la potestad exclusiva de imputar cargos, en el marco del procedimiento administrativo sancionador del OEFA.</p> <p>37. En ese sentido, el Informe de Supervisión no constituye un documento vinculante respecto a la imputación de cargos, dado que la determinación de los cargos a imputarse es una competencia exclusiva de la SFEM (...)</p> <p>39. En consecuencia, sobre la base de lo expuesto, corresponde desestimar el argumento presentado por el administrado en este extremo (...)</p>
<p>Sobre la falta de pronunciamiento en torno a la estructura de la obligación de prevención.</p>	<p>44. En ese sentido, si bien el ordenamiento jurídico no ha previsto de manera específica un listado taxativo de medidas de prevención que el administrado debe ejecutar, sí ha establecido una obligación general de prevención. En ese sentido, la determinación de las medidas de prevención exactas se da en cada caso concreto, debido a que la complejidad técnica de cada actividad no permite establecer una lista taxativa de medidas de prevención.</p>

Elaboración: TFA.

71. Como se observa del cuadro anterior, la DFAI sí ha valorado los argumentos planteados por Savia, concluyendo que estos no desvirtúan su responsabilidad administrativa.
72. Así, frente a las supuestas vulneraciones de los principios de seguridad jurídica, cosa juzgada y predictibilidad, o respecto a los cuestionamientos sobre el carácter insubsanable de la infracción, la DFAI sustenta su decisión, básicamente, en dos premisas: (i) la naturaleza insubsanable de la infracción objeto de análisis ha sido ampliamente desarrollada por el TFA; y (ii) el Informe de Supervisión no constituye un documento vinculante respecto a la imputación de cargos. De igual modo, sobre la estructura de la obligación de prevención, la DFAI manifiesta que los alcances de esta obligación deben ser analizados caso por caso, dada la complejidad técnica de las actividades de hidrocarburos.
73. En ese sentido, corresponde verificar si la motivación planteada por la DFAI se encuentra fundada en derecho, para lo cual analizaremos, primero, lo concerniente a la estructura de la obligación de adoptar medidas de prevención, para luego determinar si el incumplimiento de tal obligación es insubsanable.

Sobre la estructura de la obligación de adoptar medidas de prevención

74. Según se mencionó al momento de desarrollar el marco normativo, la obligación materia de análisis se encuentra contenida en el artículo 3° del RPAAH<sup>57</sup>, en el cual se establece que los titulares de las actividades de hidrocarburos son responsables, entre otros, de prevenir los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus actividades de hidrocarburos.
75. De esta manera, dicha obligación exige la ejecución de medidas de prevención de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto, debiendo ser idóneas para este fin, lo cual exige un análisis particular de cada actividad de hidrocarburos<sup>58</sup>.
76. De ese modo, si bien la determinación de las medidas de prevención debe efectuarse caso por caso, esta situación no evita que la referida obligación sí posea una estructura legal definida, en donde: (i) el sujeto obligado es el titular de las actividades de hidrocarburos; (ii) el plazo de la obligación es uno determinable,

<sup>57</sup>

**RPAAH**

**Artículo 3°. - Responsabilidad ambiental de los titulares**

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente (...).

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

<sup>58</sup>

Criterio adoptado en la Resolución N° 026-2019-OEFA/TFA-SE del 17 de diciembre de 2019 (considerando 40), la Resolución N° 469-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de octubre de 2019 (considerando 100), la Resolución N° 279-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de junio de 2019 (considerando 32), entre otras.

que se encuentra supeditado al desarrollo de las actividades; (iii) el tipo de obligación es una de hacer (ejecutar medidas de prevención idóneas); y (iv) la finalidad de la obligación es evitar que se generen impactos.

77. Precisamente, como veremos a continuación, es esta estructura de la obligación legal la que resulta relevante para establecer el carácter insubsanable de la Conducta Infractora 1.

#### Sobre el carácter insubsanable de la Conducta Infractora 1

78. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>59</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
79. Sin embargo, previamente a evaluar la concurrencia de los requisitos que se exigen para aplicar el mecanismo de la subsanación voluntaria<sup>60</sup>, resulta necesario determinar el carácter subsanable de los incumplimientos detectados, pues existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>61</sup> no son susceptibles de ser subsanadas.
80. En el caso concreto, la Conducta Infractora 1 se encuentra referida a la falta de adopción de medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos; situación que el administrado no ha controvertido.
81. Siendo esto así, debe considerarse que la naturaleza de la obligación de adoptar medidas de prevención se agota cuando no se alcanza su finalidad, esto es, cuando se evidencia la generación de un impacto sin que haya mediado una causa

<sup>59</sup> TUO de la LPAG

#### **Artículo 257°.** - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

<sup>60</sup> Para la configuración del mencionado eximente de responsabilidad administrativa, deben concurrir las siguientes condiciones de forma copulativa:

- (i) La subsanación se realiza de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.  
(ii) La subsanación se produce de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.  
(iii) La subsanación se efectúa sobre la conducta infractora.

Criterio adoptado en las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM 14 de diciembre de 2018, entre otras.

<sup>61</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles (LMP), la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

ajena al administrado, por ejemplo, un caso fortuito, fuerza mayor o un hecho determinante de tercero<sup>62</sup>.

82. En esa línea, el TFA ha manifestado en reiteradas oportunidades<sup>63</sup> que las medidas de prevención no son objeto de subsanación, toda vez que, una vez advertido un impacto, no se puede revertir la situación de antijuridicidad, ya que evidencia que el administrado no adoptó las medidas de prevención idóneas para evitar dicho impacto al ambiente. Se evidencia, pues, la imposibilidad de cumplir su finalidad.
83. En efecto, la ocurrencia de un impacto al ambiente (como sucede con el derrame de hidrocarburos) permite advertir que no se adoptaron medidas idóneas para prevenir tal impacto, las cuales deben adoptarse, por evidentes razones, de forma previa al impacto, es decir, de forma preventiva. Bajo esta lógica, no podría, pues, subsanarse una conducta que ha sido consumada en el tiempo, toda vez que resulta materialmente imposible que se adopten medidas de prevención para evitar impactos que ocurrieron en la realidad. Así, no se podría prevenir un impacto que ya se generó.
84. Asimismo, distinto es el caso de la corrección de los efectos de la conducta, pues frente al impacto generado los administrados deben corregir las consecuencias de la conducta (por ejemplo, remediando el suelo impactado con el hidrocarburo); sin embargo, este punto no versa sobre la subsanación de la conducta en sí. En todo caso, la evaluación de la corrección se analiza como parte de la pertinencia para dictar una medida correctiva.
85. De este modo, sí existe sustento jurídico para establecer que la Conducta Infractora 1 no puede ser subsanable, el cual se basa en la naturaleza misma de la infracción.
86. Sobre este punto, es importante mencionar que la interpretación efectuada sobre el carácter insubsanable de la falta de adopción de medidas de prevención ha sido reiterada en anteriores pronunciamientos del TFA<sup>64</sup>. En tal sentido, no existe

<sup>62</sup> De acuerdo a la línea trazada por el TFA, una vez verificado un impacto ambiental, el administrado debe acreditar la adopción de medidas de prevención y que estas, pese a su idoneidad, no pudieron evitar el impacto por la ocurrencia de eventos que escapan de la esfera del administrado, como son los supuestos de caso fortuito, fuerza mayor y hecho determinante de tercero. Al respecto, véase el considerando 45 de la Resolución N° 029-2020-OEFA/TFA-SE del 29 de enero de 2020, el considerando 119 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019, y el considerando 52 de la Resolución N° 047-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019.

<sup>63</sup> Conforme a lo señalado en la Resolución N° 029-2020-OEFA/TFA-SE del 29 de enero de 2020, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

<sup>64</sup> Conforme a lo señalado en la Resolución N° 026-2019-OEFA/TFA-SE del 17 de diciembre de 2019, Resolución N° 214-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de abril de 2019, Resolución N° 184-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de abril de 2019, Resolución N° 108-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 109-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2019, Resolución N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019, Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018,

vulneración alguna de los principios de seguridad jurídica ni predictibilidad<sup>65</sup>, toda vez que la decisión de la DFAI es congruente con la práctica y los antecedentes administrativos en materia ambiental.

87. De igual modo, el hecho que en el Informe de Supervisión se indique que el hallazgo fue subsanado no implica una vulneración del principio de cosa decidida<sup>66</sup>, toda vez que este informe no constituye un pronunciamiento que agote la vía administrativa. Así, en el presente procedimiento, es la SFEM, y no la Autoridad de Supervisión, quien tiene la potestad de imputar cargos<sup>67</sup>, siendo aquélla quien determinó que sí había indicios suficientes para establecer la responsabilidad de Savia.

---

Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

<sup>65</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

**1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.** - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

<sup>66</sup> El principio de cosa decidida forma parte del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa según ha manifestado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 413-2000-AA/TC:

c) en el contexto descrito, tampoco es pertinente invocar la modificación introducida por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 26960 (de fecha veintinueve de mayo de mil novecientos noventa y ocho) pues dicha norma, al margen de que en su día fuese declarada inconstitucional por este mismo Colegiado (Expediente N° 004-2000-AI/TC), tampoco podía aplicarse con efecto retroactivo respecto de resoluciones administrativas que ya habían adquirido el carácter de cosa decidida, conforme las normas vigentes en el momento de su expedición;

d) los principios de cosa decidida y de competencia forman parte del derecho fundamental al debido proceso en sede administrativa, por lo que, frente a su transgresión o amenaza, necesariamente se impone el otorgamiento de la tutela constitucional correspondiente.

(Subrayado agregado)

Al respecto, Janeyri Boyer Carrera, en Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional sobre el Principio Non Bis In Idem, señala que:

Las decisiones que agotan la vía administrativa reciben el *nomen iuris* de cosa decidida y se presume su firmeza y plenos efectos, salvo que sean declaradas nulas de oficio por la Autoridad Administrativa, o se cuestione su legalidad ante el Poder Judicial, vía Proceso de Lesividad o vía Proceso Contencioso Administrativo.

(Subrayado agregado)

<sup>67</sup> **RPAS**

**Artículo 4°. - De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador**

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

4.2 Autoridad Instructora: Es la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, facultada para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el Informe Final de Instrucción.

88. Asimismo, corresponde agregar que el empleo del término subsanación ha sido efectuado de modo genérico, tan es así que en el análisis legal realizado por la Autoridad de Supervisión, que precisamente se incluyó como anexo del Informe de Supervisión<sup>68</sup> (ver considerando 59 de la presente resolución), dicha autoridad manifiesta que Savia acreditó la limpieza de las áreas objeto de la Conducta Infractora 1; sin embargo, no se acreditó que tales zonas cumplan con los ECA para suelo, más aún cuando presentan altas concentraciones de hidrocarburos.
89. No obstante, más allá de las acciones posteriores realizadas por el administrado, estas no subsanan la Conducta Infractora 1, en los términos establecidos en el TUO de la LPAG, debido a que los impactos negativos al ambiente se debieron a la falta de adopción de medidas de prevención por parte de Savia, las cuales deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.
90. En ese sentido, se puede concluir que la DFAI sí ha motivado de forma expresa el acto administrativo emitido, en proporción a los argumentos planteados por Savia en su recurso de reconsideración.
91. Por tanto, corresponde rechazar los argumentos del administrado en este extremo, toda vez que no se ha identificado vulneración alguna del deber de motivación por parte de la DFAI.

#### **VII.2 Determinar si correspondía imponer la medida correctiva planteada para la Conducta Infractora 1**

92. De otro lado, el administrado señala, tangencialmente, que ha corregido la Conducta Infractora 1, por lo que corresponde evaluar la pertinencia del dictado de la medida correctiva planteada para dicha conducta.
93. Sobre el particular, de acuerdo con lo establecido en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley del SINEFA<sup>69</sup>, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir en lo posible el efecto

<sup>68</sup> Folios 2 al 11.

<sup>69</sup> Ley del SINEFA.

##### **Artículo 22°.- Medidas correctivas**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

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

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

94. En esta misma línea, en el literal f) del numeral 22.2 del mencionado precepto<sup>70</sup> se dispone que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
95. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Su dictado también corresponde ante la posibilidad de una afectación al ambiente<sup>71</sup>; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.
96. Partiendo de estas premisas, se analizará si correspondía que la DFAI imponga para la Conducta Infractora 1 la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, para lo cual analizaremos cada una de las obligaciones que contiene tal medida.

#### Sobre la obligación de adoptar medidas de prevención

97. Como primera obligación, en la medida correctiva se exige que el administrado acredite la adopción de medidas de prevención concretas (ver numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución) para evitar la ocurrencia de (futuros) impactos con hidrocarburos en las zonas objeto de la Conducta Infractora 1.
98. Al respecto, la referida obligación no se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora como tal, sino a que Savia cumpla con su obligación legal; de ahí, que su dictado no cumpla con la finalidad inherente a

70

#### **Ley del SINEFA.**

##### **Artículo 22.- Medidas correctivas**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas (...)

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. (...)

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

71

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

toda medida correctiva<sup>72</sup>.

99. Por lo expuesto, corresponde revocar este extremo de la medida correctiva detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, en aplicación del numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>73</sup>, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la interpretación del derecho contenida en dicho acto realizada por la primera instancia.
100. No obstante, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del PAS, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

Sobre las obligaciones de remediar las áreas afectadas y disponer los residuos generados por la limpieza del suelo

101. Adicionalmente, como segunda obligación que conforma la medida correctiva, la DFAI estableció que el administrado debía acreditar la remediación de las áreas afectadas, así como la disposición final de los residuos que se generen para limpieza de dichas áreas, ya que contienen hidrocarburos.
102. Sobre el particular, el hecho que una conducta no pueda ser susceptible de la aplicación de la eximente de subsanación voluntariamente, no implica que los impactos que generó no deban ser corregidos, tomándose las previsiones del caso para salvaguardar el medio ambiente.
103. Así, a criterio de esta Sala, las obligaciones de remediar el área afectada y disponer adecuadamente los residuos producto de la limpieza sí tienen por finalidad revertir o remediar los efectos nocivos generados por la Conducta Infractora 1. Esto toda vez que, si bien durante la propia Supervisión Regular 2016 Savia presentó registros fotográficos para evidenciar la limpieza de las zonas objeto de la conducta en cuestión<sup>74</sup>, tales medios no acreditan: (i) que los suelos impactados con hidrocarburos se encuentran remediados, dada las altas concentraciones de este componente y la penetración que pudo generar en el

<sup>72</sup> En el mismo sentido, puede revisarse el considerando 172 de la Resolución N° 470-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de octubre de 2019, y el considerando 68 de la Resolución N° 470-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de octubre de 2019.

<sup>73</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 6°.** - **Motivación del acto administrativo (...)**  
6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.  
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

<sup>74</sup> Tal como se detalla en el Acta de Supervisión, p. 24.

suelo de la zona; y, (ii) que se efectuó una adecuada disposición de los residuos generados por la remediación, debido a su naturaleza contaminante.

104. Partiendo de ello, se ha procedido con la revisión del expediente observándose un escrito presentado el 26 de febrero de 2020, el cual contiene un informe de muestreo ambiental de calidad de suelo adjunto al Informe de Ensayo N° J-00244114.
105. Del análisis de dicha información se advierte que el administrado realizó el muestreo de suelo en los puntos donde se detectaron los hallazgos, obteniéndose valores menores a los del ECA para suelo. Por tanto, es posible afirmar que el administrado realizó la remediación de las áreas afectadas detectadas durante la supervisión. A continuación, se presenta los resultados del muestreo, fotografías del lugar e informes de ensayo:

### Resultados del muestreo

#### 5. Resultados

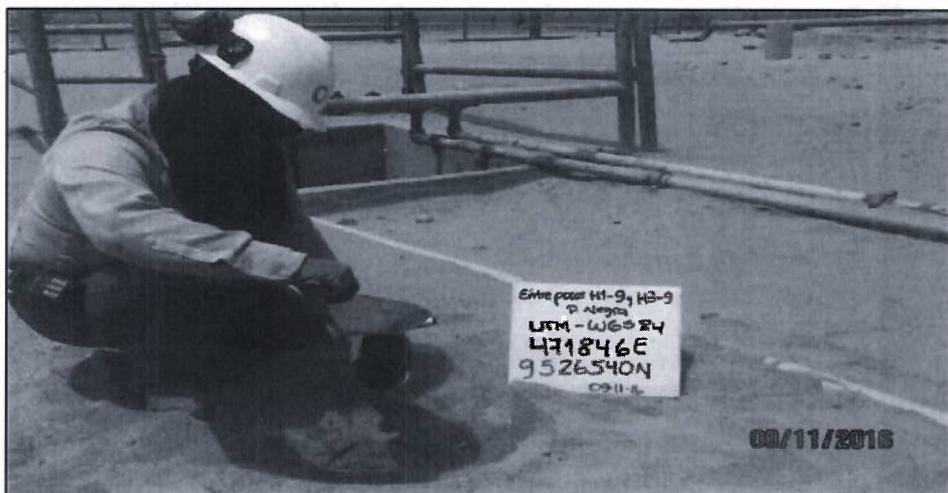
Cuadro 3.- Resultados de análisis de laboratorio

Resultados - Informe de Ensayo J-00244114							
Identificación de Muestra	Tipo de Muestra	Descripción de Muestra	Coordenadas WGS84		Fecha de Muestreo	Hidrocarburos (C10-C28)	Hidrocarburos (C28-C40)
			Norte	Este		mg/kg	mg/kg
S-0001316091	Suelo	Entre Pozos H1-9 y H3-9	9526540	471846	09/11/2016	437.7	N.R.
S-0001316092	Suelo	Batería Capullana	9503596	466584	09/11/2016	68.2	27.0
S-0001316093	Suelo	Batería 2 - Separadores	9526510	471865	09/11/2016	1100	306.5
ECA						5000	6000

N.R.: No Registrado. No se analizó este rango para este punto de muestreo. Las muestras analizadas por OEFA estuvieron por debajo de ECA para suelos.

De acuerdo a los resultados obtenidos a partir del Informe de Ensayo J-00244114 del Laboratorio acreditado NSF- Envirolab, todas las muestras de suelos cumplen con los Estándares de Calidad Ambiental para suelos, para los parámetros indicados en el cuadro precedente. En el Anexo 3 se adjunta el Informe de Ensayo J-00244114.

**Material fotográfico:**



## Informe de Ensayo



**Información General**

Matriz: Suelo  
 Solicitud de Análisis: Cadena de Custodia N° Nov - 803  
 Muestreado por: Cliente  
 Procedencia: Savia\_Lote Z-2B

Identificación de Laboratorio: S-0001316091  
 Tipo de Muestra: Suelo  
 Identificación de Muestra: Pozos H1-9 y H3-9  
 Fecha de Recepción/Inicio de Análisis: 2016-11-24  
 Fecha y hora de Muestreo: 2016-11-09 00:00

Análisis	Fecha de Fin de Análisis	Resultado	Unidad
<b>Química</b>			
Hidrocarburos (C10-C28) en Suelo. EPA Method 8015 C, Revised 3, February 2007	2016-12-09		
Hidrocarburos (C10-C28)		437.7	mg/Kg

Identificación de Laboratorio: S-0001316092  
 Tipo de Muestra: Suelo  
 Identificación de Muestra: Bat Capullana  
 Fecha de Recepción/Inicio de Análisis: 2016-11-24  
 Fecha y hora de Muestreo: 2016-11-09 00:00

Análisis	Fecha de Fin de Análisis	Resultado	Unidad
<b>Química</b>			
Hidrocarburos (C10-C28) en Suelo. EPA Method 8015 C, Revised 3, February 2007	2016-12-09		
Hidrocarburos (C10-C28)		68.2	mg/Kg
Hidrocarburos (C28-C40) en Suelo. EPA Method 8015 C, Revised 3, February 2007	2016-12-09		
Hidrocarburos (C28-C40)		27.0	mg/Kg

Identificación de Laboratorio: S-0001316083  
 Tipo de Muestra: Suelo  
 Identificación de Muestra: Bat 2 Peña Negra  
 Fecha de Recepción/Inicio de Análisis: 2016-11-24  
 Fecha y hora de Muestreo: 2016-11-09 00:00

Análisis	Fecha de Fin de Análisis	Resultado	Unidad
<b>Química</b>			
Hidrocarburos (C10-C28) en Suelo. EPA Method 8015 C, Revised 3, February 2007	2016-12-09		
Hidrocarburos (C10-C28)		1.100	mg/Kg
Hidrocarburos (C28-C40) en Suelo. EPA Method 8015 C, Revised 3, February 2007	2016-12-09		
Hidrocarburos (C28-C40)		306.5	mg/Kg

106. Como se observa de los medios probatorios presentados, el administrado ha acreditado que remedió las zonas objeto de la Conducta Infractora 1. En ese sentido, corresponde revocar también este extremo de la medida correctiva y, con ello, toda la medida detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

**VII.3 Determinar si se ha vulnerado el principio de tipicidad al momento de imputar y determinar la responsabilidad administrativa de Savia por la Conducta Infractora 2, así como en la imposición de la medida correctiva vinculada a dicha conducta**

Sobre el principio de tipicidad y su vinculación con el principio de legalidad

107. En atención a lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>75</sup>, corresponde a este Colegiado determinar si en el PAS se ha respetado el principio de legalidad al momento de imputar y declarar la responsabilidad administrativa de Savia por las Conducta Infractora 2.
108. Al respecto, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>76</sup>, el principio de legalidad exige a las autoridades administrativas actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
109. Sobre este tema, nuestro Tribunal Constitucional<sup>77</sup> ha precisado que una de las manifestaciones del principio de legalidad, que se imponen al legislador administrativo o penal, es el subprincipio de tipicidad.
110. En materia administrativa sancionadora, el principio de tipicidad se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>78</sup>, en el cual se

<sup>75</sup> **Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio de 2019.  
**Artículo 2°.** - El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)  
2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad (...)

<sup>76</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**  
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:  
1.1. **Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

<sup>77</sup> Según fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA.

<sup>78</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)  
4. **Tipicidad.** - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.  
A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas de forma expresa en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>79</sup>.

111. Asimismo, parte de la doctrina<sup>80</sup> ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad o taxatividad no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
112. Interpretando este marco, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>81</sup> que el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) un primer nivel, donde se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente; y, (ii) un segundo nivel, donde se exige que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma<sup>82</sup>.
113. Con relación al primer nivel, la exigencia de un “nivel de precisión suficiente”<sup>83</sup> tiene como finalidad que, en un caso en concreto, al realizarse la subsunción del

---

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

<sup>79</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados “los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)”. GÓMEZ, M. y SANZ, I. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Arazandi. España, 2010. p. 132.

<sup>80</sup> Cfr. MORÓN URBINA, Juan. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Décimo tercera edición. Gaceta Jurídica, Lima, 2018, p. 413.

<sup>81</sup> Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

<sup>82</sup> En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

<sup>83</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>84</sup>.

114. En lo concerniente al segundo nivel previsto para el examen de tipificación, este exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.

Sobre la aplicación del principio de tipicidad en el presente caso

115. Partiendo de lo antes expuesto, se considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad, existe certeza o nivel de precisión suficiente respecto al hecho y la norma que se califica como infracción administrativa y, con base en ello, establecer si en primera instancia se realizó una correcta aplicación del referido principio, es decir, si los hechos imputados a Savia convergen con el tipo infractor.
116. Para estos efectos, corresponde mencionar que, en el presente caso, se imputó al administrado la siguiente norma tipificadora por la Conducta Infractora 2:

**RCD 035-2015**

**Artículo 11°.-** Infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos: (...)

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

- i) **No instalar en las áreas de producción los sistemas de contención,** recolección y tratamiento de fugas y derrames, con capacidad acorde a los volúmenes manejados. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:

117. Como se observa, la norma tipificadora se encuentra circunscrita a la falta de instalación de sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames. En efecto, dicha norma establece como medida de prevención para el caso de fugas o derrames que las empresas del rubro hidrocarburos instalen un sistema compuesto, a su vez, por sistemas de contención, recolección y tratamiento<sup>85</sup>.
118. Sin embargo, de la revisión del expediente administrativo, se advierte que los hechos verificados en la Supervisión Regular 2016 no se subsumen en el supuesto de hecho descrito en la norma tipificadora imputada, toda vez que no

<sup>84</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

5. (...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad (...) se impone al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal.

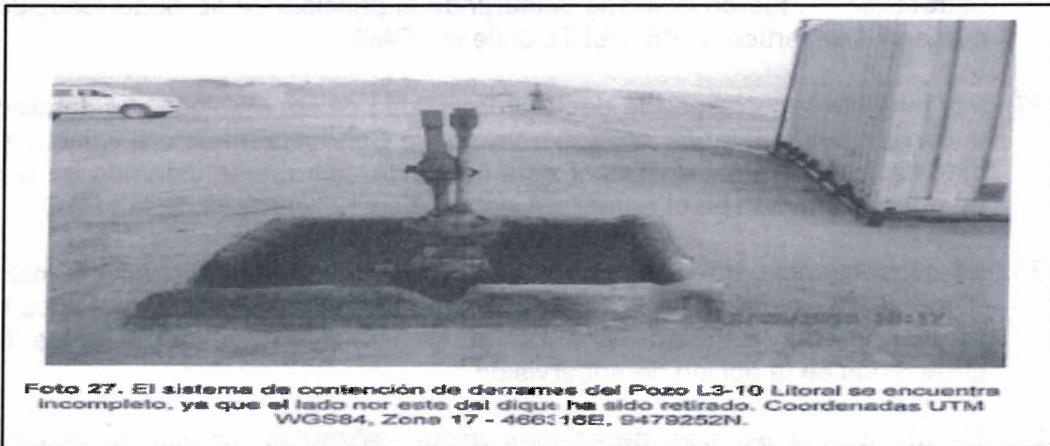
<sup>85</sup> Ver Resolución N° 034-2016-OEFA/TFA-SME del 14 de noviembre de 2016, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución N° 088-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de diciembre de 2017 y Resolución 009-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de enero de 2018 y la Resolución N° 267-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de mayo de 2019.

están referidos a la falta de instalación de un sistema de contención, sino más bien a su mantenimiento:

### Supervisión Regular 2016

**El sistema de contención de derrames del Pozo L3-10 Litoral se encuentra deteriorado.**

Fuente: Acta de Supervisión.



119. En este mismo sentido, en el Informe de Supervisión la DS señala que el hallazgo que motivó la Conducta Infractora 2 (limitado a la plataforma del Pozo L3-10 del Lote Z-2B) versaría sobre el deterioro del sistema de contención, y no a la falta del mismo:

<p><b>Hallazgo N° 03:</b> <b>Falta y/o deterioro del sistema de contención de derrames y fugas en las siguientes instalaciones:</b></p> <p><b>a) No cuenta con sistema de contención:</b></p> <p>3.1 Pozos A-6 y A-23 de la Bateria Providencia.</p> <p><b>b) Deterioro del sistema de contención:</b></p> <p>3.2 Pozos 151, 132, 054, 064, 065, 036, 037, 038, 039, 043, 773, 772, 769, 767 y 775 de la Bateria Punta Lobos.</p> <p>3.3 Pozo A-14 de la Bateria Providencia.</p> <p>3.4 Pozo L3-10 de la Bateria Litoral. ←</p> <p>3.5 Pozo 119 de la Bateria Sichez</p> <p>3.6 Pozo 131D de la Bateria 3 Peña Negra.</p> <p>3.7 Pozo R-37-2 de la Bateria Rincón.</p>
---

Fuente: Informe de Supervisión

120. Como se observa, en el presente caso no se cuestionaría la falta de implementación de un sistema de contención, sino más bien que los equipos que

conforman este sistema se encuentran deteriorados, es decir, se cuestionaría el hecho de no contar con un equipo adecuado dentro de un sistema de contención ya instalado.

121. En consecuencia, tanto la Resolución Subdirectoral I, a través de la cual se imputó los cargos al administrado por la Conducta Infractora 2, sí como la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II —vinculadas a la primera, pues declaran y confirman la responsabilidad administrativa de Savia y le impone una medida correctiva<sup>86</sup>—, fueron emitidas vulnerando el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG.
122. Por tal motivo, corresponde declarar la nulidad de las resoluciones detalladas en el considerando anterior, en el extremo de la Conducta Infractora 2, incluyendo la medida correctiva impuesta por esta conducta, al haberse incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG<sup>87</sup>.
123. En consecuencia, debe retrotraerse el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo solo en estos extremos, a efectos de que se realice una adecuada imputación de los cargos respecto a los hechos detectados en la acción de supervisión.
124. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación sobre tales extremos.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** – **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1941-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 524-2019-OEFA/DFAI del 17 de abril de 2019, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. por la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente

<sup>86</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 13°.** - Alcances de la nulidad  
13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).

<sup>87</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 10°.- Causales de nulidad**  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

resolución, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa en estos extremos.

**SEGUNDO.** – **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 1941-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 524-2019-OEFA/DFAI del 17 de abril de 2019, en el extremo que ordenó a Savia Perú S.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

**TERCERO.** – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 829-2018-OEFA-/DFAI/SFEM del 28 de marzo de 2018, que imputó al administrado la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; así como de la Resolución Directoral N° 524-2019-OEFA/DFAI del 17 de abril de 2019 y la Resolución Directoral N° 1941-2019-OEFA/DFAI del 29 de noviembre de 2019, que declararon y confirmaron la responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. por dicha conducta y le ordenaron el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, debido a que se ha vulnerado el principio de tipicidad. En consecuencia, se retrotrae el presente procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

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

Regístrese y comuníquese

.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ**  
Presidenta

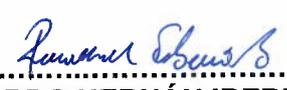
**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**  
Vocal

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



.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAPOCHAGA**  
Vocal  
**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**  
**Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**  
Vocal  
**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**  
**Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 081-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 40 páginas.