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

RESOLUCIÓN N° 134-2022-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N°	**:**	**0008-2021-OEFA/DFAI/PAS**
PROCEDENCIA	**:**	**DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**
ADMINISTRADO	**:**	**SAVIA PERÚ S.A.**
SECTOR	**:**	**HIDROCARBUROS**
APELACIÓN	**:**	**RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2577-2021-OEFA/DFAI**

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 2577-2021-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2021, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral Nº 1250-2021-OEFA/DFAI del 27 de mayo de 21, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. por la conducta infractora descrita en el Cuadro Nº 1 de la presente resolución.

Por otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 2577-2021-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2021 y la Resolución Directoral Nº 1250-2021-OEFA/DFAI del 27 de mayo de 21, en los extremos que sancionó y confirmó la multa impuesta a Savia Perú S.A., ascendente a 1,266[1] (uno con 266/1000) Unidades Impositivas Tributarias; y, en consecuencia, se retrotrae el procedimiento administrativo sancionador en ese extremo al momento en que el vicio se produjo.

Lima, 31 de marzo de 2022

I. ANTECEDENTES

1. Savia Perú S.A.[2] (en adelante, **Savia**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote Z-2B, ubicado en distrito El Alto, provincia de Talara y departamento de Piura.

---

[1] El Perú, en el año 1982, a través de la Ley N° 23560, se adhirió al *Sistema Internacional de Unidades* que tiene por norma que los millares se separan con un espacio y los decimales con una coma. En ese sentido, así deben ser leídas y comprendidas las cifras de la presente resolución.

[2] Registro Único de Contribuyentes N° 20203058781.

2. Los días 28 y 29 de noviembre de 2017, la Dirección de Supervisión en Energía y Minas (**DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a las instalaciones del Lote Z-2B, cuyos hallazgos fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 29 de noviembre de 2017[3] (en adelante, **Acta de Supervisión**), y evaluados en el Informe de Supervisión N° 0074-2018-OEFA/DSEM-CHID[4] del 08 de febrero de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**).

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0117-2021-OEFA/DFAI/SFEM[5] del 29 de enero de 2021 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Savia[6].

4. Posteriormente, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 0728-2021-OEFA/DFAI-SFEM[7] el 28 de abril de 2021 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual concluyó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.

5. A través de la Resolución Directoral N° 1250-2021-OEFA/DFAI[8] del 27 de mayo de 2021 (en adelante, **Resolución Directoral I**), la DFAI resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Savia, por la comisión de la siguiente conducta infractora[9]:

---

[3] Documento contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 14 del expediente.

[4] Folios 2 al 13.

[5] Folios 15 al 22. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 03 de febrero de 2021 (folio 23).

[6] El plazo legal del PAS estuvo suspendido desde el 16 de marzo de 2020 y reiniciado a partir del 01 de julio de 2020, fecha en la que el administrado registró su "Plan para la Vigilancia y Prevención y Control de COVID-19 en el trabajo" en el SICOVID del Ministerio de Salud, conforme al artículo 7 del Decreto Legislativo Nº 1500 y numeral 4 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia Nº 026-2020, entre otras, principalmente.

[7] Folios 29 al 35. Cabe agregar que el referido informe fue notificado junto con el Informe Nº 01289-2021-OEFA/DFAI-SSAG al administrado el 30 de abril de 2021 (folio 38).

[8] Folios 45 al 51. Cabe agregar que la referida resolución fue notificada junto con el Informe Nº 2081-2021-OEFA/DFAI-SSAG al administrado el 02 de junio de 2021 (folio 52).

[9] Cabe señalar que la primera instancia dispuso archivar el PAS en el siguiente extremo:

Conducta infractora
Savia no presentó el Plan de Abandono Parcial de la Plataforma YY del Lote Z-2B ante la autoridad competente, pese a que dicha plataforma no ha sido operada por un periodo superior a un (1) año.

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Savia no remitió la información solicitada por la DSEM a través del Acta de Supervisión suscrita el 29 de noviembre de 2017, correspondiente al informe detallado del estado actual de las plataformas FF, R e YY.	Artículo 15 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley Nº 30011 (**Ley del SINEFA**)[10].	Literal b) del artículo 3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD (**Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD**)[11].

Fuente: Resolución Directoral I.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (**TFA**).

6. Asimismo, la Autoridad Decisora sancionó a Savia con una multa total ascendente a 1,266 (uno con 266/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**) vigentes a la fecha de pago.

7. En atención a ello, el 23 de junio de 2021, Savia interpuso recurso de reconsideración[12] contra la Resolución Directoral I.

8. Mediante Resolución Directoral Nº 2577-2021-OEFA/DFAI del 29 de octubre de

---

10 **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 Nº 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.
Artículo 15. - Facultades de fiscalización
El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades: (…)
c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:
c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.
(…)
d. Recabar y obtener información, datos o antecedentes con relevancia para la función fiscalizadora, guardando confidencialidad exigida por ley respecto de los mismos.

11 **Resolución de Consejo Directivo Nº 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.
Artículo 3. – Infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental
Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental:
(…)
b) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

12 Escrito con Registro Nº 2021-E01-055020 (folios 55 al 79).

2021 (en adelante, **Resolución Directoral II**)[13], la Autoridad Decisora declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado.

9. El 17 de noviembre de 2021, Savia interpuso un recurso de apelación[14] contra la Resolución Directoral II y solicitó el uso de la palabra. Sin embargo, sobre este pedido, esta Sala no ha considerado necesario que se lleve a cabo la audiencia de informe oral[15], ya que se cuenta con la documentación suficiente para resolver el recurso de apelación interpuesto, se han absuelto todos los cuestionamientos del administrado y, a lo largo del PAS, Savia pudo exponer y sustentar sus argumentos de defensa; razón por la cual, tomando en cuenta la naturaleza de este procedimiento, no se vulneran los principios del debido procedimiento y derecho de defensa[16].

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente[17], se crea el OEFA.

11. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley Nº 29325, Ley del SINEFA[18], el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica

---

13 Folios 83 al 88. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada al administrado en su casilla electrónica el 04 de noviembre de 2021 (folio 89).

14 Escrito con Registro Nº 2021-E01-096791 (folios 91 al 99).

15 Según el acuerdo adoptado en la Sesión N° 015-2022-TFA-SE del 22 de febrero de 2022.

16 El Tribunal Constitucional ha establecido que en los procesos en donde prevalece el sistema escrito, como sucede con los procedimientos administrativos como el que nos ocupa, el hecho de que no se haya informado - oralmente en la vista de la causa no significa una violación del derecho de defensa. Esto dependerá de la falta - de análisis de los argumentos de los justiciables (en nuestro caso, los administrados). Véase fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 3571-2015-PHC/TC.

17 **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.

18 **Ley del SINEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de marzo de 2009.
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
11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de

de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA[19].

13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM[20] se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD[21] se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 04 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley del SINEFA[22] y los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM[23], disponen que el TFA es el órgano encargado de

---

Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (…)

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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas. (…).

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

20 **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.

21 **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 03 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.

22 **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.

23 **Decreto Supremo Nº 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.

ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)[24].

16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2 de la Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente (**LGA**), 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.

17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

18. En 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

---

Artículo 19.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo 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 pronunciamiento; 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 la 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.
b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

[24] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

el individuo, la sociedad y el ambiente[25].

19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental[26], 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[27]; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales[28].

20. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos[29].

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

---

25 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

26 **Constitución Política del Perú**
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.

27 Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente Nº 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

28 Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 03610-2008-PA/TC.

29 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación interpuesto por el administrado 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**)[30]; razón por la cual, es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN PREVIA

24. El administrado alega una vulneración al principio de debido procedimiento y la garantía de imparcialidad, señalando que los profesionales que participaron en la elaboración del Informe Final de Instrucción también intervinieron en la emisión de la Resolución Directoral I, ya que en ambos documentos se observan las iniciales: "nyr-pvb", lo cual evidenciaría una falta de independencia del órgano de instrucción y sanción.

A. Sobre las fases de instrucción y sanción

25. Al respecto, en el ámbito del derecho administrativo se ha regulado el principio del debido procedimiento, estableciéndose como uno de los elementos esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración en el marco de los procedimientos administrativos en general[31], sino que además supone un límite al ejercicio de su potestad sancionadora; ello, al imponerle la obligación de sujetarse al procedimiento establecido[32] y a respetar las garantías consustanciales a aquel.

---

30 **TUO de la LPAG**
Artículo 218. Recursos administrativos
218.1 Los recursos administrativos son:
a) Recurso de reconsideración
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.

31 **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: (…)
1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. **La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo**. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (énfasis agregado)

32 **TUO de la LPAG**

26. Dentro de la estructura del procedimiento administrativo sancionador, el artículo 254 del TUO de la LPAG ha previsto como una garantía para la potestad sancionadora la separación entre la autoridad que conduce la fase instructora y aquella que decide la aplicación de la sanción[33]; siendo que la autoridad que conduce una u otra fase restringe su actuación a las funciones plenamente establecidas para cada una de ellas.

27. De este modo, se tiene una desvinculación de la autoridad encargada de instruir el procedimiento de aquella que decide, buscando así, garantizar la imparcialidad de la decisión final, sin que ello signifique una división estructural del procedimiento, ya que, conforme lo ha señalado el legislador, se trata de autoridades distintas y no de distintos órganos o unidades orgánicas[34].

28. Estando a ello, en el artículo 4 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo Nº 027-2017-OEFA/CD (**RPAS**), se detalla que las autoridades —involucradas en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante esta entidad— son la Autoridad de Supervisión, la Autoridad Instructora, la Autoridad Decisora y el TFA.

29. Adicionalmente, se precisa, entre otros, que la Autoridad Instructora estará a cargo de las labores de instrucción y actuación de pruebas, incidiendo en el inicio del PAS, mientras que la Autoridad Decisora (actualmente, la DFAI) será competente para resolver y decidir si existe responsabilidad por la comisión de infracción o infracciones y, por ende, la aplicación de una sanción o el archivo del procedimiento:

> **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.

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (…)
2. **Debido procedimiento. -** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas. (…)

33 **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:
1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción. (…)

34 Consulta Jurídica Nº 005-2017-JUS/DGDOJ del 23 de febrero de 2017.

> 4.3 **Autoridad Decisora**: Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones. (…)
>
> (subrayado agregado)

30. Ahora bien, atendiendo lo alegatos formulados por Savia respecto a las autoridades intervinientes en la etapa decisora, esta Sala considera pertinente señalar que, de acuerdo a la estructura orgánica de la DFAI, dicha dirección se encuentra conformada por cuatro (4) subdirecciones:

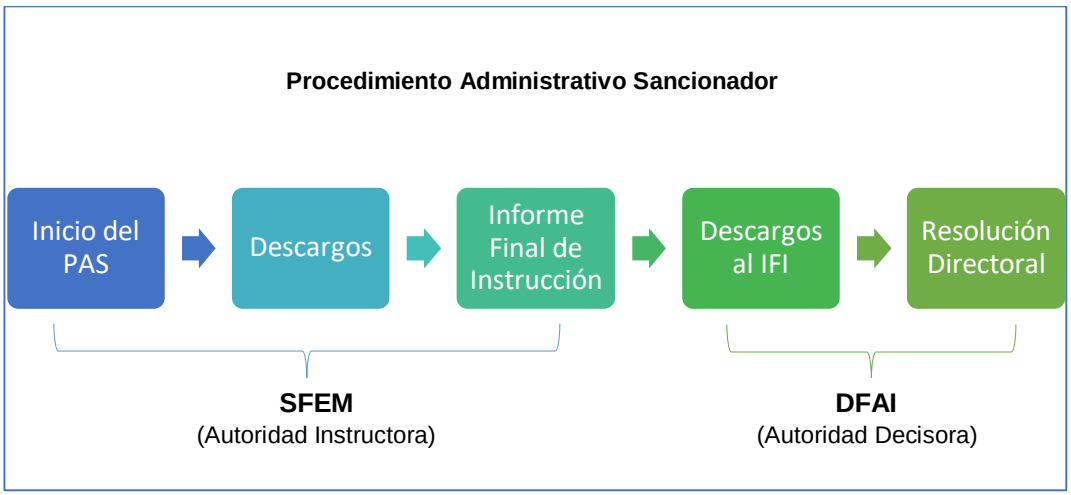
    a) Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas.
    b) Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas.
    c) Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios.
    d) Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos.

31. Cabe indicar que, de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo Nº 013-2017-MINAM, vigente desde el 22 de diciembre de 2017, es la SFEM quien ha asumido el rol de autoridad instructora en los procedimientos administrativos sancionadores relacionados a las actividades de energía y minería.

32. Bajo esa línea, en el artículo 62 del citado reglamento, se establecen las funciones conferidas a la SFEM, entre las que prevé elaborar el Informe Final de Instrucción, con la propuesta de sanción o el archivo del procedimiento según corresponda, el mismo que será remitido a la DFAI para que emita un pronunciamiento en el marco de sus competencias:

> **Artículo 62. – Funciones de la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas**
>
> (…)
>
> c) Proponer sanciones y medidas correctivas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados en el ámbito de su competencia. (…)
>
> f) Elaborar el informe final de instrucción sobre las infracciones investigadas, adjuntado el proyecto de resolución final que determine la existencia o no de la responsabilidad administrativa.
>
> (subrayado agregado)

33. Como se puede advertir, el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA se encuentra dividido en dos (2) fases: instructora y sancionadora, a cargo de la SFEM y DFAI, respectivamente, las mismas que se encuentran plenamente diferenciadas; ello, a efectos de garantizar la imparcialidad del procedimiento:



Elaboración: TFA.

34. Muestra de ello, es que en el presente caso el autor que firma el Informe Final de Instrucción es el ejecutivo de la SFEM, mientras que la Resolución Directoral I fue suscrita por el director de la DFAI quien figura como autor de dicho documento: razón por la cual, se verifica que las actuaciones en cada etapa del procedimiento fueron realizadas por dos autoridades independientes, de acuerdo a sus competencias:

Firmado digitalmente por: MEDRANO RECUAY Ulises Simeon FAU 20521286769 soft Cargo: Ejecutivo de la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas Lugar: Sede Central - Lima\Lima\Jesus Maria Motivo: Soy el autor del documento	Firmado digitalmente por: PASTOR HUMPIRI Juan Carlos FAU 20521286769 soft Cargo: Director(e) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos. Lugar: Sede Central - Lima\Lima\Jesus Maria Motivo: Soy el autor del documento
Fuente: Informe Final de Instrucción	Fuente: Resolución Directoral I

35. Adicionalmente, cabe indicar que las iniciales “nyr-pvb” que se aprecian en los documentos antes mencionados, no implica que la resolución de sanción se haya emitido sin respetar las garantías consustanciales del debido procedimiento, ya que, tal como se indicó previamente, los actos de instrucción y sanción fueron emitidos por los órganos correspondientes, en estricto cumplimiento de las facultades que les fueron encomendadas.

UMR/PCT/nyr-pvb	JPH/jmsc/nyr-pvb
Fuente: Informe Final de Instrucción	Fuente: Resolución Directoral I

36. Aunado a ello, cabe agregar que solo con las iniciales que se consignan al final de la Resolución Directoral I, no se puede afirmar que haya una falta de imparcialidad por parte de Autoridad Decisora, en cuanto el análisis elaborado por dicho órgano se define en el margen de su propia actuación de acuerdo a los parámetros que le señala la Ley.

37. Llegados a este punto, resulta pertinente reiterar que el Informe Final de Instrucción contiene las recomendaciones sobre el inicio o archivo del PAS, según corresponda, siendo la facultad exclusiva de la DFAI determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada por la Autoridad Instructora, en este caso, la SFEM.

38. En atención a las consideraciones antes expuestas, y en tanto no se advierte una transgresión al principio del debido procedimiento, corresponde desestimar los argumentos formulados por Savia en este extremo.

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

39. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la responsabilidad e imponer una multa a Savia por no remitir la información solicitada por la DSEM a través del Acta de Supervisión suscrita el 29 de noviembre de 2017.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

40. Con carácter previo al análisis de la presente cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo que regula los requerimientos de información a los administrados sobre cualquier asunto relativo a la fiscalización ambiental.

A. Del requerimiento de información

41. Para ello, deviene oportuno señalar que, en el literal c) del artículo 15 de la Ley del SINEFA, se dispone que el OEFA tiene la facultad para practicar cualquier diligencia de investigación, entre las que se encuentra requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa, sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.

42. Requerimientos que, en todo caso, deberán ser acordes con lo prescrito en el artículo 180 del TUO de la LPAG[35], donde se señala que la solicitud de información se cursará mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.

43. Considerando el marco normativo expuesto, el requerimiento de información que origina la obligación ambiental fiscalizable debe establecer como mínimo:

    a) Un plazo determinado para su cumplimiento, dado que dicha solicitud es presentada dentro del marco de fiscalización.

---

[35] **TUO de la LPAG**
Artículo 180. – Solicitud de pruebas a los administrados
180.1 La autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Para el efecto se cursa el requerimiento mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento. (…)

b) La forma en la cual debe ser cumplida, esto es el medio idóneo para que el administrado pueda remitir la información solicitada y la misma pueda ser evaluada por la autoridad competente; y,

c) Las condiciones para su respectivo cumplimiento, asegurando que el administrado no se sustraiga de su obligación. Ello garantiza el contenido y alcances de la información requerida.

44. Cabe resaltar que este Tribunal ha señalado[36] que el cumplimiento de la referida disposición resulta particularmente importante para garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual —en sentido amplio— comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados.

45. Al respecto, en el marco de la actividad administrativa de fiscalización, el numeral 1 del artículo 243 del TUO de la LPAG[37], dispone que uno de los deberes de los administrados fiscalizados es realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades listadas en el artículo 240 de dicho cuerpo normativo[38], las que incluyen requerir al administrado, objeto de fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria.

46. Deber que, de ser incumplido, constituirá la infracción prevista en el artículo 3 de la Resolución de Consejo Directivo Nº 042-2013-OEFA/CD, donde se dispone que:

> **Artículo 3. – Infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental**
> Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información

---

36 Ver: Resolución Nº Resolución Nº 041-2020-OEFA/TFA-SE, Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMPIM, Resolución N° 079-2017- OEFA/TFA-SMPIM, entre otros.

37 **TUO de la LPAG**
Artículo 243. – Deberes de los administrados fiscalizados
Son deberes de los administrados fiscalizados:
1. Realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades listadas en el artículo 240°.
2. Permitir el acceso de los funcionarios, servidores y terceros fiscalizadores, a sus dependencias, instalaciones, bienes y/o equipos de administración directa o no, sin perjuicio de su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.
3. Suscribir el acta de fiscalización.
4. Las demás que establezcan las leyes especiales.

38 **TUO de la LPAG**
Artículo 240. – Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización
240.1 Los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia.
240.2 La administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:
1. Requerir al administrado objeto de fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad.
El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes especiales. (…)

a la Entidad de Fiscalización Ambiental: (…)

b) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecidos. (…)

47. En virtud a lo expuesto, esta Sala analizará si el requerimiento formulado por la DSEM durante la Supervisión Especial 2017 se enmarca dentro de los lineamientos efectuados en los considerandos precedentes, a fin de determinar correctamente la responsabilidad de Savia ante la conducta infractora imputada.

B. Del caso concreto

48. Al respecto, se advierte que durante la Supervisión Especial 2017, la DSEM requirió a Savia, entre otros, que presente un informe que detalle el estado actual de las plataformas FF – R – YY del Lote Z-2B, para lo cual otorgó al administrado un plazo de 07 días hábiles contados a partir del día siguiente de suscrita el Acta de Supervisión, conforme se aprecia a continuación:

11	Solicitud de información		
N°.	**Tipo**	**Requerimiento**	**Plazo (*)**
1	Documentario	Informe detallado del estado actual de las plataformas FF - R - YY.	07
2	Documentario	Programa de mantenimiento y ejecución en sus instalaciones (Principalmente las Plataformas: FF - R - YY).	07
3	Documentario	Fecha de la última actividad de producción en la Plataformas: FF - R - YY).	07
4	Documentario	Plan de acción para la limpieza de las iridiscencias registradas en las inmediaciones de las plataformas durante la presente visita	07
5	Documentario	Plan de vigilancia y control para evitar futuras iridiscencias registradas en las inmediaciones de sus plataformas durante la presente visita.	07
6	Documentario	Registro de entrada y salida de residuos generados durante la limpieza del incidente.	07
7	Documentario	Manifiesto de manejo de residuos peligrosos	10

(*) El plazo debe ser indicado en días hábiles

Fuente: Acta de Supervisión.

49. En cuanto al plazo de cumplimiento, cabe precisar que el administrado solicitó una prórroga[39] de veinte (20) días hábiles adicionales para atender el pedido de información formulado, el mismo que fue otorgado por la Autoridad de Supervisión; en ese sentido, Savia tenía hasta el 11 de enero de 2018 para cumplir con dicho requerimiento:

[39] Carta Nº SP-OM-1100-2017 del 17 de diciembre de 2017.

Cuadro Nº 2: Detalle del plazo de cumplimiento

Requerimiento	Fecha del requerimiento	Plazo (días hábiles)	Fecha de vencimiento	Prórroga 20 días hábiles (fecha de vencimiento)
Informe actual de las plataformas FF -R – YY.	29/11/2017	07	11/12/2017	**11/01/2018**

Fuente: Acta e Informe de Supervisión.
Elaboración: TFA.

50. No obstante, luego de revisar la documentación que obra en el expediente, la primera instancia verificó que el administrado no cumplió con presentar el informe detallado en el numeral 1 del Acta de Supervisión, por lo que determinó la responsabilidad administrativa de Savia.

C. Análisis de los argumentos planteados por el administrado

51. El administrado alega que no se brindan detalles sobre el contenido mínimo de la información solicitada, ya que se indica de manera general *'estado actual de las plataformas',* sin especificar a qué se refiere, lo cual genera incertidumbre y conllevó a que no pueda cumplir con su obligación.

52. Por otro lado, indica que la información solicitada no se encuentra amparada en la ley, ya que no existe ninguna norma de rango legal o reglamentario que prevea la obligación de los titulares de hidrocarburos a contar con lo requerido en el Acta de Supervisión y que, en todo caso, se debió requerir ello a través de un mandato de carácter particular.

53. En esa línea, manifiesta que el plazo otorgado no resultaba razonable ya que la elaboración de un informe actualizado, según los niveles de especificidad exigidos, implica una serie de actividades con una duración aproximada de 3 meses, por lo que presentó la información con la contaba en su momento.

54. Al respecto, conforme a lo desarrollado en el marco normativo expuesto, la función de supervisión tiene por finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de los titulares de las actividades cuya supervisión se encuentra a cargo del OEFA y las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA. Siendo que la misma se enmarca en un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riesgo, para garantizar una adecuada protección ambiental.

55. En efecto, en el marco de sus facultades de supervisión y fiscalización, esta institución está legalmente dotada de atribuciones para solicitar toda aquella información relacionada con las disposiciones legales que se encuadran dentro del ámbito de su competencia y que son materia de su fiscalización[40].

---

40 **Resolución de Consejo Directivo Nº 006-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión del OEFA**
Artículo 6.- Facultades del supervisor
El supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades:

56. Siendo que, como contrapartida de dicha facultad, el administrado deberá mantener en custodia la información vinculada al cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables y, en caso de que esta sea requerida, deberá ser entregada al supervisor[41].

57. En ese contexto, se debe entender que la conducta infractora materia de análisis se encuentra estrictamente vinculada con la inobservancia en el desarrollo de las facultades de supervisión y fiscalización ambiental que ostenta el OEFA, lo que, en el caso en concreto, se materializó en el incumplimiento del requerimiento realizado por la Autoridad de Supervisión mediante el Acta de Supervisión.

58. De este modo se advierte que, contrariamente a lo alegado por el administrado, la propia norma prevé la potestad del OEFA para requerir información a los administrados y, a su vez, establece la obligación de estos a cumplir con dichos requerimientos. De este modo, se verifica que la DSEM actuó conforme a los principios de legalidad y tipicidad.

59. Ahora, en cuanto al cuestionamiento del requerimiento de información formulado, cabe indicar que la Autoridad de Supervisión solicitó al administrado que presente *un informe detallando el estado actual de las plataformas FF – R – YY*, entendiéndose que Savia debía presentar un informe actualizado respecto a las condiciones en que se encontraban dichas plataformas; vale decir, información actualizada al año de la solicitud (2017).

60. Adicionalmente, tal como se observa en el fundamento 48 de la presente resolución, queda claro que el requerimiento de información formulado por la DSEM cumple con el contenido mínimo exigido, toda vez que cuenta con un plazo determinado para su cumplimiento (07 días hábiles, posteriormente prorrogados) y detalla la forma (documental) y condición (informe actualizado) en que debe ser cumplida dicha solicitud; razón por la cual, Savia se encontraba obligado a remitir la información requerida de acuerdo a tales indicaciones.

---

a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos/ electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor. (…)

d) Requerir copias de los archivos físicos y electrónicos, así como de cualquier otro documento que resulte necesario para los fines de la acción de supervisión.

e) Efectuar los actos necesarios para obtener o reproducir documentos impresos, fotocopias, facsímiles, planos, estudios o informes, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, imágenes satelitales, información especial o georreferenciada gestionada a través del Sistema de Información Geográfica (SIG), microformas -tanto en la modalidad de microfilm como en la modalidad de soportes informáticos-, y otras reproducciones de audio y video, telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, actividad humana o su resultado, y que sean pertinentes a la supervisión. (…)

[41] **Resolución de Consejo Directivo Nº 006-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión del OEFA**

Artículo 9.- Información para las acciones de supervisión

El administrado debe mantener en custodia toda la información vinculada al cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables por un plazo de cinco (5) años contado a partir de su emisión, salvo que la conserve por un periodo mayor, debiendo entregarla al superior cuando este lo requiera. (…)

61. Llegados a este punto, resulta pertinente reiterar que, a fin de salvaguardar la eficacia de la fiscalización ambiental se ha previsto que la documentación vinculada al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables debe ser resguardadas por el administrado por un plazo de cinco (5) años. De este modo, la información requerida por la Autoridad de Supervisión se encontraba dentro de tal supuesto, en tanto que, como parte de las medidas de manejo y almacenamiento de hidrocarburos, las instalaciones o equipos debían ser sometidas a programas regulares de mantenimiento, conforme a lo previsto en el artículo 51 del RPAAH. De este modo, se advierte que Savia debía contar con información sobre el estado de sus plataformas, las mismas que forman parte de las instalaciones del Lote Z-2B. En ese sentido, la SFEM no consideró necesario dictar una medida administrativa que garantice el cumplimiento de las obligaciones ambientales de Savia.

62. Por tanto, en base a lo señalado se verifica que el administrado tuvo conocimiento del contenido mínimo del requerimiento y era consciente de las condiciones necesarias solicitadas por la Autoridad de Supervisión, por lo que si estimaba que el plazo otorgado para cumplir con dicho requerimiento no era suficiente pudo solicitar una ampliación del mismo, tal como fue efectuado en su Carta Nº SP-OM-1100-2017 del 17 de diciembre de 2017, a través de la cual solicitó veinte (20) días adicionales, que le fueron otorgados por la Autoridad Supervisora.

63. Sin embargo, al revisar la documentación que obra en el expediente, se advierte que aun en el plazo adicional otorgado, Savia no cumplió con presentar la documentación detallada en el numeral 1 del Acta de Supervisión dentro del plazo previsto, cuya falta de entrega en el tiempo y modo establecido resulta tener incidencia directa en la eficacia de las acciones de fiscalización y supervisión del OEFA, pues dicha información fue requerida a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado.

64. En consecuencia, al verificarse que el administrado no cumplió con presentar el informe detallando el estado actual de las plataformas FF – R – YY, corresponde confirmar de Savia por la única conducta infractora.

D. Sobre la multa impuesta

D.1 Del marco normativo que regula la imposición de multas

65. Al respecto, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados; evidenciándose, que el fin último de estas, se encamina a adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas; para lo cual, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.

66. La anterior premisa fue materializada por el legislador al señalar, en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que las sanciones deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

> **Artículo 248. - Principios de la potestad sancionadora administrativa**
> **3. Razonabilidad.** - (…) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
>
> a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
> b) La probabilidad de detección de la infracción;
> c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
> d) El perjuicio económico causado;
> e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
> f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
> g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (…)

67. En atención ello, en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, la determinación de la multa es evaluada de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones del OEFA, aprobada mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**).

68. En el Anexo N° 1 de la Metodología para el Cálculo de Multas, se señaló que, en el caso que no exista información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, a lo cual se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

$$Multa\ (M) = \left(\frac{B}{p}\right).[F]$$

Donde:
B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)
p = Probabilidad de detección
F = Factores para la graduación de sanciones ($1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7$)

69. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; y, (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.

70. Asimismo, mediante el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD (**RCD 001-2020-OEFA/CD**), se resuelve que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada mediante la Metodología para el Cálculo de Multas constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.

71. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisora (**1,266 UIT**), se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

D.2 Sobre el cálculo de la multa efectuado por DFAI

72. En el presente caso, se sanciona a Savia por no remitir la información solicitada por la DSEM a través del Acta de Supervisión. Partiendo de esta premisa, se procederá a revisar cómo la primera instancia determinó el quantum de la multa para tal conducta.

Beneficio ilícito (B)

Consideraciones generales

73. Al respecto, en el Informe N° 02081-2021-OEFA/DFAI-SSAG, que forma parte del sustento de la Resolución Directoral I, la primera instancia realizó la actualización por inflación de la multa final calculada el Informe N° 01289-2021-OEFA/DFAI-SSAG (adjunto al Informe Final de Instrucción), donde se presenta el detalle de los costos evitados y demás indicadores que conforman el cálculo de la multa impuesta a Savia.

Costo evitado

74. Para realizar el cálculo del costo evitado, la primera instancia tuvo en cuenta los costos de: **CE1:** sistematización y remisión de la información; y, **CE2:** capacitación del personal de la empresa. El monto obtenido con relación a dichos conceptos, se muestra a continuación:

Resumen CET:

Descripción	Valor (a fecha de incumplimiento) (S/.)	Valor (a fecha de incumplimiento) (US$)
CE1**Sistematización y remisión de la información**: Recopilación, revisión, validación, envío y seguimiento de la información requerida.	S/. 2,225.92	US$ 693.43
CE 2 Realización de capacitación	S/. 1,180.15	US$ 367.65
Total	**S/. 3,406.07**	**US$ 1,061.08**

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

Fuente: Anexo Nº 1 del informe N° 01289-2021-OEFA/DFAI-SSAG.

75. De este modo, el beneficio ilícito calculado por la primera instancia se resume en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Cálculo del beneficio Ilícito (B) efectuado por la DFAI

Descripción	Valor
El administrado no remitió la información solicitada por la DSEM a través del Acta de Supervisión S/N suscrita el 29 de noviembre del 2017 correspondiente al informe detallado del estado actual de las plataformas FF – R – YY (a)	**US$ 1 061,08**
COK (anual) (b)	13,40%
COK m (mensual)	1,05%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento (c)	37
CE: Costo evitado capitalizado a la fecha de cálculo de multa [CE*(1+COK)^{T1}] (d)	US$ 1 561,68
Tipo de cambio (e)	3,542
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa (S/.) (f)	S/ 5 531,47
Unidad Impositiva Tributaria al año 2021 - UIT_{2021} (g)	S/ 4 400,00
Beneficio Ilícito (UIT)	**1,257 UIT**

Fuente:
(a) Ver Anexo N° 1 del Informe N° 01289-2021-OEFA/DFAI-SSAG.
(b) Referencia: Costo de Oportunidad del Capital (COK) para el sector Hidrocarburos (UP-STREAM), estimado a partir del valor promedio de los costos de capital en el sector (2011-2015), información obtenida de: Vásquez, A. y C. Aguirre (2017). El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú. Documento de Trabajo N° 37. Gerencia de Políticas y Análisis Económico – Osinergmin, Perú.
(c) El periodo de capitalización se determinó considerando el día siguiente hábil de la fecha de presentación de la información a reportar (12/01/2018) y la fecha del cálculo de la multa (28/02/2021).
(d) Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), 2020. Series Estadísticas. Tipo de Cambio Nominal Interbancario – Promedio de los últimos 12 meses, redondeado a tres decimales. Consulta: 30 de octubre de 2020. (https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01207PM/html/2010-01/2020-10/)
(e) Cabe precisar que, si bien el informe tiene como fecha de emisión, octubre del 2020; la fecha considerada para el cálculo de la multa fue setiembre de 2020, mes en el cual se contó con la información necesaria para efectuar el cálculo antes mencionado.
(f) SUNAT - Índices y tasas. (http://www.sunat.gob.pe/indicestasas/uit.html)
Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (**SSAG**) – DFAI.

Probabilidad de detección (p)

76. Con relación a este punto, se observa que la primera instancia consideró una probabilidad de detección muy alta[42] (1,00), ya que la infracción se pudo conocer e identificar con facilidad.

Factores para la graduación de la sanción [F]

77. La primera instancia determinó que no se identificaron factores para la graduación, por lo que otorgó una calificación de 100% a este componente de la multa.

42 Conforme a la Tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobado mediante Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 01-2020-OEFA/CD.

Multa calculada

78. Luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, realizar el análisis del tope por la tipificación de la infracción y actualizar el factor de ajuste de inflación, la primera instancia determinó que la multa a imponer, en el presente caso, ascendía a **1,266 (uno con 266/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 4: Composición de la multa impuesta por la DFAI

Componentes	Valor
Beneficio Ilícito **(B)**	1,257 UIT
Probabilidad de detección **(p)**	1,0
Factores para la graduación de sanciones **[F]** = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	**1,257 UIT**
Actualización del factor de ajuste de inflación obtenido a partir del índice de precios al consumidor (IPC) desde la fecha de elaboración del Informe Nº 02081-2021-OEFA/DFAI-SSAG dividido entre el IPC de la fecha de cálculo del ICM1 (28/02/2021)	**1,266 UIT**
Tipificación, numeral 1.2 del cuadro anexo a la RCD N° 042-2013-OEFA/CD; hasta 100 UIT	1,266 UIT
Valor de la multa impuesta	**1,266 UIT**

Fuente: Informe Nº 02081-2021-OEFA/DFAI-SSAG.
Elaboración: TFA.

D.3 Revisión de oficio del TFA de la multa impuesta

79. De acuerdo con lo prescrito en el numeral 2.2 del artículo 2 del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo Nº 020-2019-OEFA/CD (**RITFA**)[43], este Tribunal, en su calidad de órgano resolutor que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, es el encargado de velar por el cumplimiento de la correcta aplicación de los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

80. Lo anterior implica, entonces, que esta Sala pueda verificar si la actuación de la Autoridad Decisora, dentro del procedimiento administrativo sancionador sometido a su análisis, se realizó en plena observancia de aquellos. Máxime si los mismos se constituyen como elementos ordenadores, reguladores y sistematizadores de su desenvolvimiento.

81. Siendo ello así, conviene tener presente que, en el ordenamiento jurídico nacional y específicamente en el ámbito del derecho administrativo, se ha regulado el

[43] **Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobada con Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD,** publicada 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 y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (…)

principio del debido procedimiento[44], estableciéndose como uno de los elementos esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración en el marco de los procedimientos administrativos en general, sino que además supone un límite al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

82. Por este motivo, su observancia impone a la Administración la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y de respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo; reconociéndose a los administrados, por consiguiente, entre otros derechos y garantías, la de obtener una debida motivación de las resoluciones.

83. Desde esta perspectiva, la relevancia del citado principio incluso se extrapola sobre el requisito de validez de los actos administrativos. En efecto, debemos tener presente el numeral 4 del artículo 3[45] del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6[46] del citado instrumento, cuyo mandato dispone que todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

---

44 **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: (…)
2. Debido procedimiento. – No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

45 **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.

46 **TUO de la LPAG**
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 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.
6.4 No precisan motivación los siguientes actos:
6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.
6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.
6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

84. De este modo, la debida motivación se traslada a todas las decisiones administrativas, como la imposición de una multa de carácter pecuniario, lo cual implica que la autoridad administrativa consigne los fundamentos que sirven de sustento para la adopción de su decisión, basándose en un criterio de razonabilidad y aplicando los mecanismos legales que le permitirán la consecución del fin último de su imposición: disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados adecuando su actuar al cumplimiento de determinadas normas.

85. Para ello, la autoridad competente debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados al cometer las infracciones, lo cual se conseguirá, como se precisó en los considerandos *supra*, observando a cabalidad lo establecido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

86. Partiendo de lo esbozado, esta Sala evaluará en estricta observancia del principio del debido procedimiento antes descrito, si la Resolución Directoral I que sancionó a Savia con una multa ascendente a 1,266 UIT y, por ende, la Resolución Directoral II, que confirmó la multa impuesta, se encuentran debidamente motivadas en cada uno de sus extremos y, por ende, su dictado se ajusta a derecho y a la normativa aplicable.

Beneficio ilícito (B)

87. Al respecto, resulta pertinente reiterar que, de acuerdo a lo detallado *ut supra*, la primera instancia consideró como costos evitados las actividades de **CE1:** sistematización y remisión de la información; y, **CE2:** capacitación.

88. Es así que el CE1 incluye como parte del costo de sistematización de información el alquiler de una (1) laptop. Ahora, luego de comparar la fuente de información (Anexo 1), así como el Anexo 3 del Informe N° 01289-2021-OEFA/DFAI-SSAG, se observa que la primera instancia no incluyó el detalle de la cotización donde obtuvo el precio asignado y/o estimado por el alquiler de laptop, tal como se aprecia a continuación:

CE2: _sistematización y remisión de la información

Descripción	Cantidad	Días	Remuneraciones por período (S/.)	Factor de ajuste (inflación)	Valor (a fecha de incumplimiento) (S/.)	Valor (a fecha de incumplimiento) (US$)
Profesional	1	5	S/. 310.64	1.07	S/. 1,661.92	US$ 517.73
Equipos Alquiler de laptop	1	5	S/. 120.00	0.94	S/. 564.00	US$ 175.70
Total					**S/. 2,225.92**	**US$ 693.43**

Fuentes:
(a) Los salarios fueron obtenidos del informe "Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos, agosto-octubre 2014.", realizado para el año 2015 por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE, 2014. Disponible en el link: https://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/2014/BOLETIN_SINTESIS_INDICADORES_LABORALES_MINERIA_HIDROCARBUROS_III_TRIMESTRE_2014.pdf. Fecha de consulta:17 de marzo de 2020.
Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

Informe N° 01289-2021-OEFA/DFAI-SSAG.

89. Asimismo, se advierte que la primera instancia no detalla cuantos días involucra la sistematización y remisión de información del estado de cada una de las tres plataformas (FF – R – YY), por lo que no se puede conocer el sustento de los cinco (5) días estimados para la sistematización y remisión de la información; periodo que, técnicamente, resulta ser excesivo ya que el alquiler del equipo de cómputo solo debe considerar la sistematización de la información recolectada en campo y la remisión a la entidad.

90. En ese sentido, se verifica que para el cálculo del CE1, la primera instancia omitió información relevante sobre el costo evitado relacionado al alquiler de laptop, lo generó que el administrado no tome conocimiento del criterio y sustento empleado por la DFAI para determinar la multa impuesta por la única conducta infractora.

91. Llegados a este punto, debe tenerse en consideración que, conforme a lo señalado en el considerando 49 de la Resolución Directoral I, el Informe N° 02081-2021-OEFA/DFAI-SSAG forma parte integrante de la motivación de la mencionada resolución, el cual a su vez tiene como base de cálculo el Informe N° 01289-2021-OEFA/DFAI-SSAG.

92. Así, conforme a lo desarrollado en el marco normativo, la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda elección que adopte, como garantía del debido procedimiento.

93. En esa línea, podemos resaltar el rol informador que cumple la motivación del procedimiento administrativo, ya que representa la exteriorización de las razones en cuya virtud se produce un acto administrativo y permite, tanto al administrado como a los superiores con potestades de revisión del acto, asumir conocimiento de los hechos reales y jurídicos que fundamentan la decisión administrativa. De este modo, la motivación permite a los administrados poder articular su defensa con posibilidad de criticar las bases en que se fundamenta la decisión

administrativa e impugnarla; y al superior jerárquico le permita evaluar la fundamentación y verificar si se ajusta a ley.

94. Por ello, en el presente caso, ante la ausencia de las fuentes y fechas de la cotización utilizada para la obtención del monto del citado costo evitado, se produciría el desconocimiento del administrado de los criterios que conllevaron a su adopción, originando ello la vulneración del debido procedimiento, y, de manera directa, del derecho de defensa del administrado.

95. En consecuencia, se advierte que la decisión de la primera instancia adolece de una debida motivación respecto a la determinación de la multa, vulnerando el principio del debido procedimiento, que comprende el derecho de los administrado a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo que contraviene al TUO de la LPAG y se subsume en las causales de nulidad señaladas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del citado cuerpo normativo[47], que señala que es vicio del acto administrativo, que causa su nulidad de pleno derecho, la contravención a la Constitución, a las leyes o las normas reglamentarias.

96. Por lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral I y II, en el extremo que sancionaron al administrado con una multa ascendente a 1,266 (uno con 266/1000) UIT, por la comisión de la única conducta infractora; y, en consecuencia, se debe retrotraer el PAS hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.

97. En atención a lo antes señalado, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo Nº 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° 2577-2021-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2021, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral Nº 1250-2021-OEFA/DFAI del 27 de mayo de 2021, que declaró la responsabilidad administrativa de Savia Perú S.A. por la

---

47 **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.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

comisión de la única conducta infractora descrita en el Cuadro Nº 1 de la presente resolución, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. – Declarar la **NULIDAD** la Resolución Directoral N° 1250-2021-OEFA/DFAI del 27 de mayo de 2021 y la Resolución Directoral N° 2577-2021-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2021, en los extremos que sancionó y confirmó la multa impuesta Savia Perú S.A. ascendente a 1,266 (uno con 266/1000) Unidades Impositivas Tributarias por la comisión de la única conducta infractora detallada en el Cuadro Nº 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador en ese extremo al momento en que el vicio se produjo.

TERCERO. – Notificar la presente resolución a Savia Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

Firmado digitalmente por: YUI PUNIN Marcos Martin FAU 20521286769 soft
Cargo: Presidente del TFA y de la SE
Lugar: Sede Central - Lima\Lima\Jesus Maria
Motivo: Soy el autor del documento

[CNEYRA]

Firmado digitalmente por: PEGORARI RODRIGUEZ Carla Lorena FAU 20521286769 soft
Cargo: Vocal
Lugar: Sede Central - Lima\Lima\Jesus Maria
Motivo: Soy el autor del documento

[HTASSANO]

[MROJASC] **[RIBERICO]**

"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando los dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. Nª 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica e ingresando la siguiente clave: 02484231"

02484231