# Tribunal de Fiscalización Ambiental Sala Especializada en Minería y Energía

# RESOLUCIÓN Nº 018-2016-OEFA/TFA-SME

**EXPEDIENTE** 

513-2013-OEFA/DFSAI/PAS

PROCEDENCIA

DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y

APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO

EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE

**ELECTRICIDAD ELECTROSUR S.A.** 

SECTOR

ELECTRICIDAD

:

APELACIÓN

RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 1115-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral Nº 1115-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016, que declaró el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electrosur S.A. mediante la Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA/DFSAI.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1115-2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016 en el extremo que impuso a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electrosur S.A. una multa coercitiva ascendente a veinticinco (25) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme a lo dispuesto en el literal d) del numeral 50.3 del artículo 50° del Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD".

Lima, 25 de octubre de 2016

### I. ANTECEDENTES

 Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electrosur S.A.¹ (en adelante, Electrosur) es operadora de las Subestaciones de Transmisión Parque Industrial (en adelante, SET Parque Industrial) y de la Subestación de Transmisión Ilo (en adelante, SET IIo), ubicadas en los departamentos de Tacna e Ilo, respectivamente.

Del 11 al 14 de agosto de 2009, la Gerencia de Fiscalización Eléctrica del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, Osinergmin) realizó una supervisión regular a las mencionadas instalaciones eléctricas (en adelante, Supervisión Regular 2009) a fin de verificar el

Registro Único de Contribuyente Nº 20119205949.

cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Electrosur. Como resultado de dicha diligencia, se detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, los cuales fueron evaluados en el Informe de Supervisión N° ELS-082-2009-08-03² (en adelante, Informe de Supervisión) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 240-2013-OEFA/DS del 12 de agosto de 2013³ (en adelante, ITA).

- 3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 669-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 12 de agosto de 2013<sup>4</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, SDI) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Electrosur.
- 4. Luego de evaluar los descargos presentados por Electrosur<sup>5</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA/DFSAI del 11 de octubre de 2013<sup>6</sup>, a través de la cual sancionó a la empresa con una multa ascendente a setenta y ocho con veintidós centésimas (78,22) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se sancionó a Electrosur en la Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA-DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Sanción
1		y los numerales 7 y 9 del	Numeral 3.20 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.9	35,87 UIT

Foja 1 a 80.

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;

Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;

Try/

Fojas 81 a 123.

Fojas 124 a 127. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Electrosur el 13 de agosto de 2013. (foja 128).

Presentado mediante escrito N° G-1959-2013 del 3 de setiembre de 2013 (fojas 131 a 176).

Fojas 196 a 205. Cabe señalar que la referida resolución directoral fue notificada a Electrosur el 11 de octubre de 2013 (foja 206).

DECRETO SUPREMO Nº 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004. Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Sanción
2	establecido en el RLGRS, debido a que habría almacenado transformadores con PCB sobre superficie permeable, a la intemperie y sin identificar su contenido.  En la SET Ilo, Electrosur no habría realizado un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, debido a que almacenó transformadores con PCB sobre superficie permeable, a la intemperie y sin identificar su contenido.	con el literal h) del artículo 31° de Decreto Ley N° 25844°.		42,35 UIT

Fuente: Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

 Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó las siguientes medidas correctivas:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas ordenadas a Electrosur en la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA-DFSAI

18	Medida o	orrectiva
	Obligación individual	Plazo de cumplimiento
	1) Elaborar un Plan de Acción para el manejo y disposición final de los equipos, instalaciones, implementos, materiales, equipos de protección personal, entre otros, que hayan tenido contacto con los PCB, así como la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por estas sustancias. El referido Plan debía contener como mínimo lo siguiente:	El referido Plan de Acción y la información solicitada deberán remitidos a la DFSAI del OEFA en un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación de la presente resolución y podrá ser materia de observaciones por parte del OEFA. Ello, bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva no menor a una (1) ni mayor a cien (100) Unidades Impositivas Tributarias, la cual podrá ser duplicada sucesiva e

Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
 (...).

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO Nº 028-2003-OS/CD. Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Electricidad, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanc	ión
3.20 Cuando el titular de la concesión o autorización no cumpla con las disposiciones ambientales contempladas en la Ley y el Reglamento o las normas emitidas por la DGAA y OSINERG	Art. 31° inc h) de la Ley. Art. 3° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-94- EM.		100

DECRETO LEY N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de noviembre de 1992.

Artículo 31.- Tanto los titulares de concesión como los titulares de autorización, están obligados a:

h) Cumplir con las normas de conservación de medio ambiente y de Patrimonio Cultural de la Nación.

EM



	Obligación individual	Plazo de cumplimiento
	<ul> <li>a) Un inventario de todos los equipos que contengan PCB que hayan sido utilizados en todas las instalaciones de la empresa, de las infraestructuras temporales o permanentes que estén o hayan estado en contacto con estos equipos, así como de los implementos y materiales utilizados para el mantenimiento, disposición y traslado de los mismos.</li> </ul>	la medida correctiva ordenada, conforme a lo establecido en el numeral 41.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.
	<ul> <li>b) Un cronograma de ejecución.</li> <li>c) Un Plan de Capacitación sobre el manejo, traslado y disposición de residuos que contengan PCB, con la finalidad de evitar o minimizar impactos negativos al ambiente, a la salud y vida de las personas.</li> </ul>	
-	<ul> <li>d) Un procedimiento para el manejo, traslado y disposición final de los residuos que contengan PCB.</li> </ul>	
2)	Informar y acreditar documentariamente las acciones que ha tomado, hasta la fecha, para la segregación, almacenamiento, traslado y disposición de todos los equipos, instalaciones,	
	implementos, materiales, equipos de protección personal, entre otros, que hayan contenido o contengan PCB y/o que hayan estado o estén en contacto con dicho compuesto; así como de los implementos y materiales utilizados para el mantenimiento, traslado y disposición de los mismos.	

Medida correctiva

Fuente: Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

- 6. El 4 de noviembre de 2013, Electrosur interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA/DFSAI¹0; y, mediante Resolución N° 014-2014-OEFA/TFA del 31 de enero de 2014¹¹, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) confirmó la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA/DFSAI.
- El 29 de noviembre de 2013<sup>12</sup>, mediante la Carta G-2746-2013, el administrado presentó la siguiente documentación con el fin de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva:
  - Guía para el manejo ambiental de equipos, materiales y residuos con PCB<sup>13</sup> (guía elaborada por Electrosur).

Fojas 209 a 227.

Fojas 341 a 353.

Fojas 231 a 323.

<sup>&</sup>quot;Los PCB son algunas de las sustancias químicas orgánicas más estables que se conocen. Su constante dieléctrica baja y su punto de ebullición elevado los hacen ideales como fluidos dieléctricos en condensadores y transformadores eléctricos. En resumen, éstas son las características de los PCB:

- 3001:
- Inventario de transformadores.
  - Inventario de equipos muestreados para descartar PCB (en colaboración con el Proyecto "Manejo y Disposición Ambientalmente Racional de PCB en el Perú"-GF/PER/10/001).
  - Inventario de equipos contaminados con PCB.
  - El procedimiento para el muestreo de equipos con aceite dieléctrico (desarrollado por el Proyecto PCB Perú).
  - 8. \ Mediante el proveído Nºs EMC-01 del 17 de agosto de 2015¹⁴, sobre la base de la información presentada por el administrado el 29 de noviembre de 2013, la DFSAI le requirió información adicional.
  - 9. En respuesta al proveído N° EMC-01, el 24 de agosto de 2015, mediante la carta N° G-1927-2015<sup>15</sup>, el administrado remitió el Informe técnico N° 008-2015/GAP a efectos de sustentar las acciones que habrían llevado a cabo respecto de lo establecido en su "Plan de trabajo" presentado ante el OEFA.
  - El 30 de setiembre de 2015, mediante proveído EMC-02, la SDI<sup>16</sup>, sobre la base de la información presentada por el administrado el 24 de agosto de 2015, le requirió mayor documentación adicional.
    - constante dieléctrica baja;
    - baja volatilidad;
    - resistentes al fuego;
    - baja solubilidad en agua;
    - alta solubilidad en solventes orgánicos;
    - alta resistencia al envejecimiento, no se deterioran durante el uso.

Sin embargo, hoy en día las desventajas de los fluidos de PCB se consideran significativas:

- no son biodegradables;
- son persistentes en el medio ambiente;
- pueden acumularse en los tejidos adiposos del cuerpo;
- son posibles carcinógenos.

Los efectos de los PCB en los seres humanos pueden ser graves:

- pueden causar insuficiencia renal y de otros órganos humanos;
- si son inhalados, pueden producir dolor de cabeza, mareo, etc....;
- si se absorben por la piel pueden causar cloracné."

PNUMA. Transformadores y condensadores con PCB: desde la gestión hasta la reclasificación y eliminación. 3. Propiedades de los PCB, páginas 9 y 10. Primera edición. Mayo de 2002. Disponible en: <a href="http://www.inti.gob.ar/pcb/documentos/informesReportesDocumentos/Interes/PCBtranscap\_s.pdf">http://www.inti.gob.ar/pcb/documentos/informesReportesDocumentos/Interes/PCBtranscap\_s.pdf</a> (Última revisión: 25/10/2016)

Fojas 359 y 360.

Fojas 364 a 400.

Fojas 402 a 403.



- 11. A través del proveído N° EMC-04<sup>17</sup>, la SDI corrió traslado del Informe Técnico N° 026-2016-OEFA/DFSAI-EMC a Electrosur a fin de que, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles se pronuncie sobre el contenido del mismo.
- 12. El 27 de julio de 2016<sup>18</sup>, a través de la Resolución Directoral N° 1115-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI declaró el incumplimiento de la medida correctiva N° 1, detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, motivo por el cual impuso la imposición de una multa coercitiva ascendente a veinticinco (25) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)<sup>19</sup>.
- La Resolución Directoral N° 1115-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos<sup>20</sup>:

## Análisis del cumplimiento de la Medida Correctiva Nº 01

 i) El 11 de octubre de 2013, a través de la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA/DFSAI, la DFSAI sancionó a Electrosur por incurrir en las siguientes conductas infractoras<sup>21</sup>:

Cuadro N° 3: Detalle de las infracciones por las cuales se declaró sancionó a Electrosur en la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA-DFSAI

N°	Conducta infractora		
1	En la SET Parque Industrial, Electrosur no realizó un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo Nº 057-2004-PCM, debido a que habría almacenado transformadores con PCB sobre superficie permeable, a la intemperie y sin identificar su contenido.		
2	En la SET llo, Electrosur no realizó un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, conforme a lo establecido en el Decreto Supreme Nº 057-2004-PCM, debido a que almacenó transformadores con PCB sobre superficie permeable, a la intemperie y sin identificar su contenido.		

Fuente: Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA-DFSAI

Elaboración: TFA

Ver cita 6

<sup>17</sup> Foja 419.

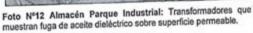
Fojas 445 a 454. Cabe señalar que la referida resolución directoral fue notificada a Electrosur el 11 de agosto de 2016 (foja 457).

Debe manifestarse que en el artículo 7° de la resolución apelada, la DFSAI concluyó que Electrosur cumplió con la medida correctiva N° 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Cabe precisar que el presente considerando incluye los fundamentos de la DFSAI vinculados con los extremos de la Resolución Directoral Nº 1115-2016-OEFA/DFSAI que fueron materia de apelación.

 Las referidas conductas infractoras fueron advertidas en la Observación N° 06<sup>22</sup> del Informe de Supervisión y sustentadas con las siguientes fotografías<sup>23,24</sup>:

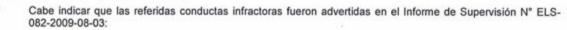






Fotos N°15, N°16 y N°17 Almacén IIo: Obsérvese etiquetas adheridas a los equipos, se puede visualizar el texto "Equipo Contaminado con PCBs (Bifenillo Policiorado), concentración de PCBs > a 50 ppm.

iii) En atención a dichos hallazgos, la DFSAI dispuso mediante Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA-DFSAI, el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:



"Observación Nº 6

Electrosur S.A. no minimiza los impactos dañinos y no considera todos los efectos potenciales sobre la calidad de aire y suelo, ya que se han constatado transformadores con PCBs, diez (10) en el almacén parque industrial (...)

Estos transformadores se encuentran sobre superficie permeable a la intemperie y no identifican su contenido de PCBs, este almacenamiento no cumple con el reglamento de la ley de Residuos Sólidos" (sic) (Foia 37)

Foto N° 12 a foja 46.

Fotos Nº 15, 16 y 17 a foja 44.





Cuadro N° 4: Detalle de la Medida Correctiva N° 01 ordenada a Electrosur mediante Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA-DFSAI

	Obligación individual	Plazo de cumplimiento
equ pers la r	borar un Plan de Acción para el manejo y disposición final de los ilpos, instalaciones, implementos, materiales, equipos de protección sonal, entre otros, que hayan tenido contacto con los PCB, así como recuperación de los suelos que hayan sido afectados por estas tancias. El referido Plan debía contener como mínimo lo siguiente:	Treinta (30) días hábiles, contado desde el día siguiente de la
a)	Un inventario de todos los equipos que contengan PCB que hayan sido utilizados en todas las instalaciones de la empresa, de las infraestructuras temporales o permanentes que estén o hayan estado en contacto con estos equipos, así como de los implementos y materiales utilizados para el mantenimiento, disposición y traslado de los mismos.	notificación de la Resolución Directoral N° 477- 2013-OEFA/DFSAI.
b)	Un cronograma de ejecución.	
c)	Un Plan de Capacitación sobre el manejo, traslado y disposición de residuos que contengan PCB, con la finalidad de evitar o minimizar impactos negativos al ambiente, a la salud y vida de las personas.	
d)	Un procedimiento para el manejo, traslado y disposición final de los residuos que contengan PCB.	

Fuente: Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA-DFSAI

Elaboración: TFA

 iv) Dicha medida correctiva contiene las obligaciones detalladas en el Cuadro N°5 a continuación:

Cuadro Nº 5: Obligaciones contenidas en la Medida Correctiva Nº 125

N° Obligaciones de la Medida Correctiva N° 1		
1	Presentar un plan de acción para el manejo y disposición final de los equipos, instalaciones, implementos, materiales, equipos de protección personal, entre otros, que hayan tenido contacto con los bifenios policlorados (PCB).	
2	Presentar un plan de acción para la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por los PCB. Ello, con la finalidad de conocer las medidas que ejecutó el administrado frente a los potenciales efectos negativos generados por la comisión de las conductas infractoras.	

Fuente: Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA-DFSAI

Elaboración: TFA

- Para acreditar la primera obligación contenida en la medida correctiva N° 1, el administrado presentó la siguiente información:
  - a) Guía para el manejo ambiental de equipos, materiales y residuos con PCB (guía elaborada por Electrosur).<sup>26</sup>

Entre los objetivos de esta Guía, es la orientación del tratamiento óptimo de los PCB contenidos en los transformadores, materiales y residuos. El capítulo 3 indica el manejo de los PCB en los siguientes términos:

Salud Ocupacional y Seguridad industrial;

at/

Ojo

<sup>25</sup> Foja 450.

- Inventario de transformadores<sup>27</sup>.
- Inventario de equipos de muestreados para descartar PCB (en colaboración con el Proyecto "Manejo y Disposición Ambientalmente Racional de PCB en el Perú".<sup>28</sup>
- d) Inventario de equipos contaminados con PCB29.
- e) El procedimiento para el muestreo de equipos con aceite dieléctrico (desarrollado por el Proyecto PCB-Perú)<sup>30</sup>.

- 00f

El 24 de agosto de 2015, el administrado presentó el Informe Técnico N° 008-2015/GAP a fin de sustentar las acciones que se realizaron en el marco del cumplimiento de las medidas correctivas. En dicho informe se indicó que durante los años 2011 y 2012 se realizó el muestreo de 352 transformadores eléctricos de distribución, y durante el año 2013 se muestreó 250 transformadores eléctricos de distribución.

- Prevención y controles de riesgos;
- Almacenamiento de residuos con PCB;
  - Recolección y Transporte de los residuos con PCB;
- Tratamiento de residuos aceitosos con PCB.
- El administrador adjunto el inventario de transformadores, conforme se muestra en la siguiente tabla resumen:

Tabla 1. Inventario de transformadores de Electrosur

N°	Ubicación	N° de transformadores	Fabricación antes de 1983	Sin año de fabricación
1	Sistema eléctrico Moquegua. Provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua	356	- 44	54
2	Sistema eléctrico IIo. Provincia de IIo, departamento de Moquegua	294	18	127
3	Sistema eléctrico Tacna. Provincias de Tacna, Jorge Basadre, Tarata y Candarave, departamento de Tacna.	959	103	101

(foia 449)

Adicionalmente, adjuntó el inventario de equipos muestreados y el inventario de equipos contaminados con PCB. conforme se detalla a continuación:

Tabla 2. Inventario de equipos contaminados con PCB

Shr

Nº	Código	Ubicación del transformador	Análisis PCB Valor (ppm)	Nombre del aceite
1	ELS/CSC/059	Depósitos y almacenes	53.8	Sin identificar
2	ELS/JPV/068	Depósitos y almacenes	56.0	Sin identificar
3	ELS/CSC/033	Depósitos y almacenes	233.0	Sin identificar

Ver nota al pie 27.

29 30

El cual establece las mejoras prácticas ambientales y de seguridad para el muestreo de aceites dieléctrico presentes en equipos y residuos. Dicho procedimiento detalla las actividades a realizar y las medidas de seguridad a seguir durante la toma de muestras.

vii) También presentó copias del registro de asistencia de las charlas de capacitación "Procedimiento de Toma de Muestra, Manejo, Traslado de Equipos y Residuos PCB" dirigido al personal técnico de la empresa.

viii) Atendiendo a ello, la DFSAI concluyó que Electrosur implementó un plan de acción para el manejo y disposición final de los equipos, instalaciones, implementos, materiales y equipos de protección personal que hayan tenido contacto con los PCB, por lo que acreditaron el cumplimiento de la primera obligación.

Por otra parte, respecto de la segunda obligación contenida en la medida correctiva N° 1, la DFSAI, señaló que, Electrosur no ha presentado información que contenga los planes de acción para la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por los PBC<sup>31</sup>, o medios probatorios que acrediten que se encuentra libre de dicha sustancia toxica.

- x) Asimismo, indicó que durante la supervisión se verificó que el administrado no consideró los efectos potenciales sobre la calidad del suelo, toda vez que, se constataron transformadores con PCB dispuestos sobre suelo permeable al interior de sus instalaciones. Por ello se ordenó la medida correctiva dictada por la DFSAI; sin embargo, el administrado, pese al requerimiento reiterativo efectuado, no presentó documentación o información alguna que sustente el cumplimiento de dicha obligación.
- Por lo tanto, y estando a los medios probatorios antes descritos, la DFSAI, verificó que:

"Si bien, el administrado presentó un proyecto para el adecuado manejo ambiental de equipos, materiales y residuos con PCB, en donde se establece el manejo de equipos con aceite dieléctrico, un inventario de equipos que contienen dicho componente, y los convenios con otras empresas para la desmovilización de los equipos contaminados con estos aceites, no ha remitido el plan para la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por los PCB, o en su defecto los medios probatorios que indiquen que los suelos sobre los que se encontraban los equipos contaminados se encuentren libres de esta sustancia contaminante"32.

9/2/

Of "

La DFSAI, definió a los PCB como fluidos viscosos, incombustibles, no biodegradables, utilizados como aditivos de los aceites dieléctricos, los cuales son usados como refrigerantes y lubricantes en transformadores, condensadores y otros equipos eléctricos. Asimismo, esta sustancia pertenece al grupo de contaminantes orgánicos persistentes, por lo que su disposición en el suelo puede afectarlo negativamente, así como por infiltración afectar aguas subterráneas. Por otro lado, puede causar enfermedades a la piel, los PCB son sustancias toxicas que puede liberarse por una inapropiada o inadecuada disposición de los equipos eléctricos, causando afectación al ambiente y a la salud de las personas.

<sup>32</sup> Foja 448.

xiii)

Asimismo, la primera instancia refirió que "si bien Electrosur acreditó el cumplimiento de manera parcial de la presente medida correctiva, no se ha demostrado si se procedió a recuperar los suelos contaminantes o si se adoptaron medidas para corregir los posibles impactos sobre el ambiente y la salud de las personas generados por la conducta infractora del administrado"33.

- xiii) Por lo expuesto, concluyó que corresponde declarar el incumplimiento de la medida correctiva N° 1 por parte de Electrosur y dispuso la imposición de una multa coercitiva de veinticinco (25) UIT en contra del administrado.
- 14. El 2 de setiembre de 2016, Electrosur interpuso recurso de apelación<sup>34</sup> contra la Resolución Directoral N° 1115-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
  - a) Electrosur señaló que mediante escritos G-2746-2013 del 29 de noviembre del 2013 y G-0193-2014 del 23 de enero de 2014, cumplió la medida correctiva N° 1; y, que tal hecho habría sido corroborado por la DFSAI en el considerando 31 de la resolución materia de apelación.
  - b) Electrosur argumentó que el extremo referido a la recuperación de presuntos suelos contaminados con PCB, ordenado en la medida correctiva N° 1, se basa en el Observación N° 6 de la Supervisión Regular 2011, a partir de la cual la DFSAI concluyó que ante la existencia de transformadores que mostraban fuga de aceite dieléctrico sobre superficie permeable, existía la posibilidad de que dicha porción de suelo se encontraría contaminada con PCB.
  - c) Sobre el particular, el administrado señaló que la sola fuga de aceite dieléctrico de un transformador no implica, necesariamente, que la superficie sobre la cual se encontraba (suelo) haya sido contaminada con PCB. Por lo que, señaló que en virtud al Principio de Impulso de Oficio recogido en la Ley N° 27444 dicho hecho debía ser probado, no obstante, concluyó que en el presente caso, ello no habría ocurrido.
  - d) Sin perjuicio de ello, el administrado manifestó que remitió a la DFSAI el inventario de los equipos contaminados con PCB. Al respecto, precisó que en dicho inventario se señaló que fueron tres los equipos afectados por dicha sustancia.
  - e) De ellos, precisó que dos se encontraban ubicados en subestaciones aéreas de distribución, por lo que no tuvieron contacto con el suelo. Asimismo, advirtió que "una vez realizado el muestreo y determinación de la contaminación, tales equipos fueron almacenados en un losa

2M

Foja 448.

Fojas 476 a 495.

impermeable, especialmente construida para alojar este tipo de equipos...<sup>n35</sup>, lo cual imposibilita que exista que el suelo haya sido afectado.

9)

Por otro lado, con relación al tercer transformador contaminado con PCB, este fue inmediatamente ubicado en una losa especialmente construida para alojar este tipo de equipos, cuya superficie cuenta con un tanque de contención, el cual actúa en caso de posibles derrames, motivo por el cual el referido equipo no tuvo contacto alguno con el suelo.

Finalmente, el administrado señaló que atendiendo a que la "remediación de suelos – posiblemente – contaminados con PCB" es innecesaria (al no existir suelo contaminado con PCB), en virtud del numeral 3.3 del art. 33 del Resolución N° 007-2015-OEFA/CD, invocaba que se realice una inspección a las instalaciones de la SET Parque Industrial y SET Ilo con el objeto de que se determine el cumplimiento efectivo de la medida correctiva N°1.

## II. COMPETENCIA

- Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, Decreto Legislativo Nº 1013)<sup>36</sup>, se crea el OEFA.
- 16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley Nº 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley Nº 30011<sup>37</sup> (en adelante, Ley Nº 29325), el OEFA es un organismo público

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

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.

LEY Nº 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley Nº 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

<sup>35</sup> Foja 492.

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.

- 17. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA38.
- Mediante Decreto Supremo Nº 001-2010-MINAM39 se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>40</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo Nº 001-2011-OEFA/CD41, 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.

Son funciones generales del OEFA:

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

#### LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

DECRETO SUPREMO Nº 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.

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.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO Nº 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 2º.- 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.

- 19. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley Nº 29325<sup>42</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo Nº 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>43</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.
  - En ese contexto, de conformidad con el artículo 48° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el competente para pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto contra la resolución final emitida por la Autoridad Decisora en el marco de un Procedimiento Administrativo Sancionador Abreviado por el incumplimiento de las medidas administrativas.

## III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

- 21. 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)<sup>44</sup>.
- 22. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley Nº 28611)<sup>45</sup>, prescribe que el ambiente

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

DECRETO SUPREMO Nº 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

## Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

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

LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005. Artículo 2°.- Del ámbito

931

<sup>42</sup> LEY N° 29325.

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. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
- 24. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>46</sup>.
  - 5. 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>47</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>48</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>49</sup>.
    - 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.
- 45 Sentencia del Tribunal Constitucional recaida en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.
- 47 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.

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

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

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

Jan.

- 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>50</sup>.
- 28. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo de medidas administrativas tramitadas ante el OEFA.

## IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

 La cuestión controvertida a resolver consiste en determinar si Electrosur incumplió la medida correctiva N° 1 dispuesta a través de la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA/DFSAI.

## V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- Previo al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala procederá a analizar el marco normativo que rige el dictado de medidas correctivas.
- 31. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>51</sup>. Una de dichas medidas consiste en "la obligación del responsable del daño a restaurar,"

Artículo 22°.- Medidas correctivas

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

LEY 29325

<sup>22.1</sup> 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.

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(os)"52.

- De igual modo, los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, disponen que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.
- 33. En esa línea, el 24 de febrero del 2015 se publicó el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo Nº 007-2015-OEFA/CD<sup>53</sup> (en adelante, Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo Nº 007-2015-OEFA/CD), el cual regula la aplicación de las medidas administrativas dictadas por el OEFA, entre ellas, las medidas correctivas.
- 34. Ahora bien, en cuanto a la ejecución de las medidas correctivas, esta se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 33°54 de la Resolución de

Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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.

e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o 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.

Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo 007-2015-0EFA/CD

"Artículo 2° .- Medidas administrativas

- 2. 1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.
- 2. 2 Constituyen medidas administrativas las siguientes:
- a) Mandato de carácter particular;
- b) Medida preventiva;
- c) Requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental;
- d) Medida cautelar;
- e) Medida correctiva: v
- f) Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley Nº 29325 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental."

Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD Artículo 33°.- Ejecución de la medida correctiva

Spr.

LEY 29325.

Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 39.1 del Artículo 39° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-0EFA/PCD (en adelante, Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD).

Asimismo, el incumplimiento de dichas medidas correctivas, generarán la imposición de multas coercitivas conforme a lo dispuesto en el numeral 34.2 del artículo 34°55 de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD; en concordancia con lo recogido en el artículo 40° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD56, el cual dispone que en caso de incumplimiento de la medida correctiva, la administración está facultada de imponer como medio de ejecución forzosa, una multa coercitiva, por lo tanto, la implementación de las medidas correctivas son de obligatorio cumplimiento, caso contrario se aplicará sucesivamente multas coercitivas.

La imposición de las multas coercitivas se regirá de conformidad con lo dispuesto en los numerales 22.4 y 22.5 del artículo 22°57 de la Ley N° 29325; y,

33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.

33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fi n de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.

33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16° del presente Reglamento.

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD Artículo 34°,- Cumplimiento de la medida correctiva

34.1 Una vez que el administrado haya acreditado el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución manifestando su conformidad.

34.2 El incumplimiento de una medida correctiva genera la imposición de multas coercitivas, las cuales se tramitarán conforme al procedimiento sumarísimo contemplado en el Capítulo VI del presente Reglamento.

Resolución de Presidencia del Consejo Directivo Nº 045-2015-OEFA/PCD aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionadora del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 40.- De las multas coercitivas

40.1 La multa coercitiva constituye un medio de ejecución forzosa de los extremos de las resoluciones que imponen medidas cautelares o correctivas, siendo independiente de estas y no tiene carácter sancionador. 40.2 La resolución de dicta medida cautelar o correctiva debe establecer como apercibimiento la imposición de una multa coercitiva, indicándose el plazo para el cumplimiento de la obligación y el monto a ser aplicado en caso de persistir el incumplimiento.

Ley N° 29325. Artículo 22.- Medidas correctivas

Ship of the same o

36

18

- su incumplimiento acarrea una multa coercitiva por parte del administrado de una (1) UIT a cien (100) UIT.
- 37. Como puede apreciarse del marco normativo citado precedentemente, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- 38. Estando a lo expuesto, esta Sala verificará si en el presente procedimiento administrativo sancionador, el administrado cumplió con implementar la medida correctiva N° 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, ordenada mediante la Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA-DFSAI.
- 39. Al respecto, se aprecia que advertida la responsabilidad administrativa por parte de Electrosur por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 39° y los numerales 7 y 9 del artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° de la Ley N° 25844 y, verificado que esta no había subsanado, la DFSAI impuso como medida correctiva la siguiente obligación:

Cuadro N° 6: Detalle de la Medida Correctiva N° 01 ordenada a Electrosur mediante Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA-DFSAI

	Medida Correctiva N° 1	CATOLOGICA PARTICIPATION
	Obligación individual	Plazo de cumplimiento
instalad otros, d suelos	ar un Plan de Acción para el manejo y disposición final de los equipos, ciones, implementos, materiales, equipos de protección personal, entre que hayan tenido contacto con los PCB, así como la recuperación de los que hayan sido afectados por estas sustancias. El referido Plan debia er como mínimo lo siguiente:  Un inventario de todos los equipos que contengan PCB que hayan sido utilizados en todas las instalaciones de la empresa, de las infraestructuras temporales o permanentes que estén o hayan estado en contacto con estos equipos, así como de los implementos y materiales utilizados para el mantenimiento, disposición y traslado de los mismos.	Treinta (30) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA/DFSAI.
b)	Un cronograma de ejecución.	
c)	Un Plan de Capacitación sobre el manejo, traslado y disposición de residuos que contengan PCB, con la finalidad de evitar o minimizar impactos negativos al ambiente, a la salud y vida de las personas.	
d)	Un procedimiento para el manejo, traslado y disposición final de los residuos que contengan PCB.	

Fuente: Resolución Directoral Nº 477-2013-OEFA-DFSAI

Elaboración: TFA

0 h

22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

22.5 En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada".

300 Talbama sa

- 40. Tal como se desprende del Cuadro N° 4 detallado en el considerando anterior, la medida correctiva N° 1 contiene las siguientes obligaciones:
  - (i) Presentar un plan de acción para el manejo y disposición final de los equipos, instalaciones, implementos, materiales, equipos de protección personal, entre otros, que hayan tenido contacto con los bifenios policlorados (PCB). Asimismo, el referido plan debía contener lo siguiente:
    - Un inventario de todos los equipos que contengan PCB que hayan sido utilizados en todas las instalaciones de la empresa, de las infraestructuras temporales o permanentes que estén o hayan estado en contacto con estos equipos, así como de los implementos y materiales utilizados para el mantenimiento, disposición y traslado de los mismos.
    - Un cronograma de ejecución.
    - Un Plan de Capacitación sobre el manejo, traslado y disposición de residuos que contengan PCB, con la finalidad de evitar o minimizar impactos negativos al ambiente, a la salud y vida de las personas.
    - Un procedimiento para el manejo, traslado y disposición final de los residuos que contengan PCB.
  - (ii) Presentar un plan de acción para la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por lo PCB.
- 41. Con relación a la primera obligación, la DFSAI señaló que el administrado cumplió con implementar un plan de acción para el manejo y disposición final de los equipos, instalaciones, implementos, materiales y equipos de protección personal que hayan tenido contacto con los PCB. En ese sentido estando a lo expuesto por la DFSAI, esta Sala no evaluará dicha obligación en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- 42. Por lo tanto, el análisis para verificar el cumplimiento de la medida correctiva N° 1 será entorno al cumplimiento de la segunda obligación, la cual consiste en que el administrado presente un plan de acción para la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por lo PCB.
- 43. Sobre dicha obligación, la DFSAI, indicó que "durante la supervisión se verificó que el administrado no consideró los efectos potenciales del PCB sobre la calidad del suelo, toda vez que se constataron transformadores con PCB dispuestos sobre suelo permeable al interior de sus instalaciones" En razón de ello, la DFSAI ordenó la segunda obligación contenida en la medida correctiva

Foja 449 reverso.

- N° 1, a efectos que el administrado acredite que corrigió la conducta infractora y por tanto, evitó el impacto negativo al ambiente.
- 44. Sin embargo, la autoridad decisora señaló que, Electrosur no ha presentado información que contenga los planes de acción para la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por los PCB, o en su defecto, medios probatorios que acrediten que se encuentra libre de dicha sustancia tóxica.
- 45. Por su parte, Electrosur señaló que mediante escritos G-2746-2013 del 29 de noviembre del 2013 y G-0193-2014 del 23 de enero de 2014, cumplió la medida correctiva N° 1; y, que tal hecho habría sido corroborado por la DFSAI en el considerando 31 de la resolución materia de apelación.
- 46. Al respecto, en el considerando 31 de la Resolución N° 1115-2016-N OEFA/DFSAI, la DFSAI consignó lo siguiente:
  - "31. Conforme a lo expuesto, se advierte que Electrosur implementó un plan de acción para el manejo y disposición final de los equipos, instalaciones, implementos, materiales y equipos de protección personal que hayan tenido contacto con los PCB, por lo que se acredita el cumplimiento de la primera obligación" (Enfasis agregado)
- 47. Como puede apreciarse, en el referido numeral la DFSAI concluye que el administrado acreditó el cumplimiento de la primera obligación contenida en la medida correctiva N° 1, más no respecto de la segunda obligación. Ello puede constatarse de la lectura del considerando 37 de la relación apelada:
  - "37. En tal sentido, si bien Electrosur acreditó el cumplimiento de manera parcial de la presente medida correctiva, no se ha demostrado si se procedió a recuperar los suelos contaminados o si se adoptaron medidas para corregir los posibles impactos sobre el ambiente y la salud de las personas generados por la conducta infractora del administrado" (Énfasis agregado)
- 48. Asimismo, la documentación remitida, a través de la carta N° G-2746-2013 del 29 de noviembre del 2013, fue analizada por la DFSAI en los considerandos Nºs 23 a 30 de la resolución apelada y estuvo orientada a verificar el cumplimiento de la primera obligación contenida en la medida correctiva Nº 1. Por otro lado, cabe precisar que con relación a la carta G-0193-2014 del 23 de enero de 2014, esta no obra en el expediente, razón por la cual no puede ser materia de análisis en el presente procedimiento administrativo.
- Por otro lado, el administrado alegó en su recurso de apelación que la sola fuga de aceite dialéctrico de un transformador, no implicaba necesariamente que la

Foja 449 reverso.

Foja 448.

superficie sobre la cual se encontraba (suelo) haya sido contaminada con PCB. En ese sentido, señaló que en virtud al Principio de Impulso de Oficio recogido en la Ley N° 27444 dicho hecho debía ser probado, no obstante, concluyó que en el presente caso, ello no habría ocurrido.

 Al respecto, conviene precisar que las conductas infractoras se originaron a consecuencia de la observación N° 6 advertida durante la Supervisión Regular 2009:

"Observación Nº 661

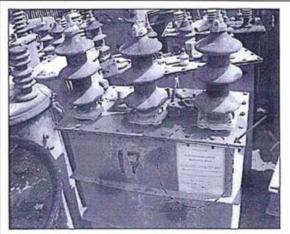
Électrosur SA.A. no minimiza los impactos dañinos y no considera todos los efectos potenciales sobre la calidad de aire y suelo, ya que se han constatado transformadores con PCBs, diez (10) en el almacén parque industrial y cuatro (4) en el almacén llo.

Estos transformadores se encuentra sobre superficie permeable a la intemperie y no identifican su contenido de PCBs, este almacenamiento no cumple con el reglamento de la ley de Residuos Sólidos" (Énfasis agregado)

51. Complementariamente, el hallazgo antes descrito se encuentra sustentado con el material fotográfico adjunto en el Informe de Supervisión<sup>62</sup>:



Foto N°12 Almacén Parque Industrial: Transformadores que muestran fuga de aceite dieléctrico sobre superficie permeable.



Fotos N°15, N°16 y N°17 Almacén IIo: Obsérvese etiquetas adheridas a los equipos, se puede visualizar el texto "Equipo Contaminado con PCBs (Bifenilo Policlorado), concentración de PCBs > a 50 ppm.

Foja 37.

Fojas 44, 45, 46 y 48.



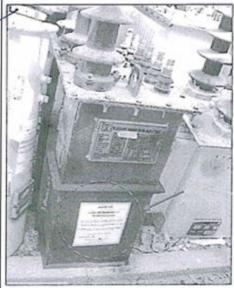
Foto N°14 Almacén Ilo: Transformadores que muestran fuga de aceite dieléctrico sobre superficie permeable, obsérvese que no cuentan con etiquetas que demuestren si estos equipos formaron parte del programa de análisis de aceite, asimismo no se identifica su peligrosidad.

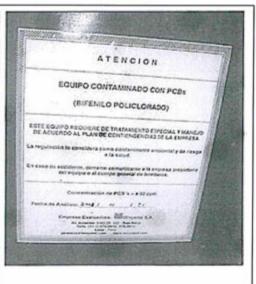
### Almacenamiento de transformadores contaminados con PCBs con una concentración mayor a 50 ppm. Almacén Parque Industrial



Foto N°7 Almacén Parque Industrial: Transformadores ubicados a la intemperie, sobre superficie permeable.







- 52. De las fotografías 12 y 14, se observan –tal como fue constatado por el supervisor– transformadores con fugas de aceite dieléctrico sobre la superficie permeable; asimismo, se aprecian etiquetas en las que se indican "equipo contaminado con PCBs".
  - Asimismo, como sustento de la observación N° 6 (la misma que contiene la descripción del hecho imputado en ambas subestaciones de transmisión), el

supervisor adjuntó en el Informe de Supervisión<sup>63</sup> los resultados de los análisis de Aceite Dieléctrico contaminados con PCB, en los cuales se indica positivo la presencia de dicha sustancia en varios de los transformadores eléctricos.

54. En el mismo sentido, se aprecia que del documento denominado "Guía para el manejo ambiental de equipos, materiales y residuos con PCB"<sup>64</sup>, indicó lo siguiente:

"(...) la presencia de cloros en la muestra no necesariamente significa que se trata de una sustancia contaminada con PCBs ya que podría tratarse de otra fuente de clorados. Sin embargo, en la industria eléctrica es sumamente raro que el fluido utilizado en los transformadores se encuentre clorados sino es por presencia de PCB, por lo tanto se puede asegurar que estaos métodos (método cualitativo-cuantitativo que se base en el uso de los Kits CLOR –N-OIL) son adecuados para detectar PCBs". (Énfasis agregado)

- 55. En este punto del análisis, corresponde precisar que el artículo 165º de la Ley Nº 27444 establece que son hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que se hayan comprobado con ocasión del ejercicio de las funciones de la autoridad administrativa<sup>65</sup>. Asimismo, el artículo 16º de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo Nº 045-2015-OEFA/PCD<sup>66</sup> dispone que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.
- 56. De ello se desprende –tal como lo ha establecido esta Sala en reiterados pronunciamientos<sup>67</sup>– que las actas de supervisión, los informes de supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), puesto que responden a una realidad de hecho

Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

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

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO Nº 045-2015-OEFA/PCD – Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015. Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

Resolución Nº 049-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución Nº 025-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución Nº 017-2015-OEFA/TFA-SEE, Resolución Nº 014-2015-OEFA/TFA-SEE y Resolución Nº 011-2015-OEFA/TFA-SEE, entre otras.

Shu Shu

<sup>63</sup> Fojas 12 a 17.

Información referida por el administrado en el escrito G-2746-2013 Foja 316 y 317.

<sup>65</sup> LEY Nº 27444.

apreciada directamente por la empresa supervisora en ejercicio de sus funciones.

- 57. En ese sentido, el Informe de Supervisión que contiene la observación N° 06 y las fotografías consignadas en el mismo, constituyen medios probatorios, cuya información se presume cierta, salvo prueba en contrario<sup>68</sup>, puesto que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la DS en ejercicio de sus funciones.
- Por lo tanto, estando a que la medida correctiva N° 1 fue dictada en virtud del hallazgo detectado en la supervisión regular del 2009, se ha constatado que los transformadores contenían PCB (diez en el almacén parque industrial y cuatro (4) en el almacén llo), y cuya fuga alcanzó una superficie con la característica de permeable.
- Sobre el particular, el administrado señaló que la sola fuga no implica, necesariamente, que la superficie sobre la cual se encontraba (suelo) haya sido contaminada con PCB, motivo por el cual no se habría acreditado la afectación a dicho componente.
- 60. Sobre este punto, debe destacarse que previo a cualquier proceso de recuperación de suelos, resulta importante efectuar, primero, la caracterización del área afectada con hidrocarburos a fin de estimar su tamaño y, luego, el nivel de su concentración<sup>69</sup>. En ese sentido, según la Guía para el muestreo y análisis

#### "Clasificación de los Hidrocarburos

A los compuestos orgánicos constituidos únicamente por carbono e hidrogeno se les conoce con el nombre de hidrocarburos. Estos se agrupan en dos grandes; alifáticos y aromáticos, los alifáticos se clasifican en familias conocidas con el nombre de alcanos, alquenos, alquinos y sus análogos cíclicos; cicloalcanos, cicloalquenos y cicloalquinos. Los aromáticos son hidrocarburos en los que intervienen generalmente e anillo bencénico (...) 69

#### "Introducción

(...)

Los PCBs son compuestos orgánicos aromáticos que fueron creados por el hombre y que se componen de dos anillos de fenilos con átomos de cloro."

ACUÑA, Flora "Química Orgánica" Primera Edición. Editorial Universidad Estatal a Distancia San José, Costa Rica. 2006, p.23.

Fecha de consulta: 24 de octubre de 2016

Disponible:

https://books.google.com.pe/books?id=TL98uAXZ3JQC&pg=PA23&dq=clasificaci%C3%B3n+de+hidrocarburos&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiC2uGHgPTPAhXKnJAKHZBDCC8Q6AEIGiAA#v=onepage&q=clasificaci%C3%B3n%20de%20hidrocarburos&f=false

8ps

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

Debe precisarse que PCB es un hidrocarburo:

de suelo, subsector Hidrocarburos, emitida por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Minem, el Plan de muestreo de suelo constituye la herramienta adecuada para poder llevar a cabo dichas acciones. Nótese que en ese contexto lo que indica dicho documento:

4.3 PLAN DE MUESTREO DEL SUELO

4.4 DEFINIENDO OBJETIVOS

- (...). Los objetivos del muestreo ambiental se dividen, de manera amplia, en metas exploratorias (de vigilancia) y de monitoreo (de evaluación). El muestreo exploratorio está diseñado para brindar información preliminar respecto al sitio o material materia de análisis. El monitoreo generalmente tiene como fin brindar información acerca de la variación de concentraciones de parámetros específicos durante un lapso determinado o dentro de un área geográfica específica. Un plan de muestreo para monitoreo normalmente será más eficaz si va precedido del muestreo exploratorio o si existe información histórica sobre el parámetro de interés en el sitio de muestreo. 70 (Énfasis y subrayado agregado)
- 61. Por consiguiente, de acuerdo con la citada guía, el plan de muestreo resulta ser el mecanismo idóneo para determinar si una determinada área podría estar afectada o no con este tipo de sustancias; y de, ser así, ejecutar las medidas de recuperación de suelos en estricto.
- 62. En ese sentido, para la elaboración de ese plan no es necesario conocer, per se, la afectación pues precisamente el mencionado plan va a permitir si existe o no dicha afectación.
- 63. A mayor abundamiento, debe precisarse que desde la notificación del proveído N° 2 y en el Informe Técnico N° 026-2016-OEFA/DFSAI-EMC la DFSAI identificó la necesidad de presentar el mencionado plan. Sin embargo, dicha empresa no presentó información que contenga los planes de acción para la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por dicha sustancia.
- 64. Por otro lado, en su escrito de apelación, el administrado manifestó que remitió a la DFSAI el inventario de los equipos contaminados con PCB. Al respecto, precisó que en dicho inventario se señaló que fueron tres los equipos afectados por dicha sustancia. De ellos, precisó que dos se encontraban ubicados en subestaciones aéreas de distribución, por lo que no tuvieron contacto con el

Marulanda, V. F. (2011). Destrucción de aceites dieléctricos mediante oxidación en agua supercrítica: hacia una alternativa de proceso para tratamiento de bifenilos policlorados (PCBs). Revista Ingeniería y Competitividad, 11(2), 41-52.

Fecha de consulta: 24 de octubre de 2016

Disponible en: ingenieria.univalle.edu.co/revistaingenieria/index.php/inycompe/article/view/165/166

Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas. Guía para el Muestreo y Análisis de Suelo, Sub - Sector Hidrocarburos. Octubre 2000, p. 4. Disponible en:

<a href="http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20XVII.pdf">http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20XVII.pdf</a>

7 10 m

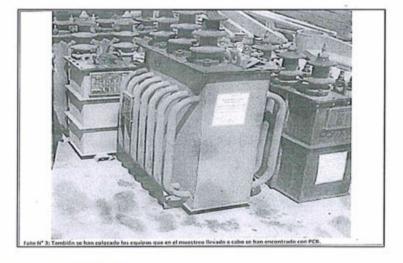
301

suelo. Asimismo, advirtió que "una vez realizado el muestreo y determinación de la contaminación, tales equipos fueron almacenados en un losa impermeable, especialmente construida para alojar este tipo de equipos..."<sup>71</sup>, lo cual imposibilita que exista que el suelo haya sido afectado. Por otro lado, con relación al tercer transformador contaminado con PCB, este fue inmediatamente ubicado en una losa especialmente construida para alojar este tipo de equipos, cuya superficie cuenta con un tanque de contención, el cual actúa en caso de posibles derrames, motivo por el cual el referido equipo no tuvo contacto alguno con el suelo.

65. Para acreditar lo antes expuesto, adjuntó las siguientes fotografías<sup>72</sup>:







Sp.

Foja 492.

Foja 476 y 477.

- 66. Sin embargo, las fotografías presentadas, no acreditan el cumplimiento de la segunda obligación contenida en la medida correctiva N° 1, toda vez que, las infraestructuras presentadas son construcciones nuevas de concreto impermeabilizado que contienen tanque de contención, es decir, no son los suelos permeables conforme lo advertido en la supervisión especial regular 2011. Como se aprecia, los equipos hallados en la supervisión fueron trasladados a nuevas instalaciones, por lo que, de las fotografías presentadas no se puede verificar el estado de los suelos donde estaban colocados los equipos afectados con PCB inicialmente.
- 67. Asimismo, conforme se indica en el considerando 32 de la resolución apelada, dentro del presente procedimiento administrativo sancionador, Electro Sur no ha cumplido con adjuntar medio probatorio alguno que demuestre la presentación de un plan de acción para la recuperación de los suelos que hayan sido afectados por PCB. En consecuencia, ha quedado acreditado que el administrado no cumplió con implementar la segunda obligación contenida en la medida correctiva N° 1
- 68. Finalmente, respecto a la solicitud del administrado referida a que se realice una inspección a las instalaciones de la SET Parque Industrial y SET Ilo de Electrosur a fin de verificar que no existe afectación al suelo sobre las cuales se encuentra dichas infraestructuras, debe señalarse que la implementación de la medida correctiva N° 1 tenía un plazo de cumplimiento de treinta (30) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 477-2013-OEFA/DFSAI.
- 69. En ese sentido, estando a que la referida resolución directoral fue notificada a Electrosur el 11 de octubre de 2013 el plazo para el cumplimiento de dicha obligación habría concluido el 25 de noviembre de 2013, habiendo superado el tiempo conferido por la administración, por lo que realizar una visita para corroborar la implementación de la medida correctiva N° 1 estaría fuera del tiempo otorgado para su cumplimiento.
- 70. En consecuencia, corresponde confirmar el incumplimiento de la medida correctiva N° 1 dictada por la DFSAI y, en virtud de ello, desestimar los argumentos del administrado.

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

#### SE RESUELVE:

<u>PRIMERO</u>.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1115 -2016-OEFA/DFSAI del 27 de julio de 2016, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

<u>SEGUNDO</u>.- Notificar la presente resolución a la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electrosur S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Registrese y comuniquese.

LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN

Presidente

Sala Especializada en Minería y Energía Tribunal de Fiscalización Ambiental

EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía Tribunal de Fiscalización Ambiental

SEBASTIÁN ENRIQUE SUITÓ LÓPEZ

Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía Tribunal de Fiscalización Ambiental