



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 360-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2803-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD DEL ORIENTE S.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1915-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1915-2018-OEFA/DFAI del 24 de agosto de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución. Asimismo, se confirma la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución, por las consideraciones expuestas; quedando agotada la vía administrativa.*

Por otro lado, se confirma la Resolución Directoral N° 1915-2018-OEFA/DFAI del 24 de agosto de 2018, en el extremo que sancionó con multa ascendente a Catorce con 62/100 (14.62) UIT; a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 29 de octubre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A.¹ (en adelante, Electro Oriente) es titular de la Ex Central Hidroeléctrica Juanjuí, ubicado en el distrito de Juanjuí, Provincia de Mariscal Cáceres, departamento de San Martín.
2. Del 4 al 7 de setiembre 2017, la Dirección de Supervisión (en adelante, DS) del OEFA realizó una Supervisión Regular a la Ex Central Hidroeléctrica Juanjuí (en adelante, Ex C.H. Juanjuí), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Electro Oriente, conforme se

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20103795631.

desprende del Informe de Supervisión N° 0627-2017-OEFA/DS-ELE del 31 de octubre de 2017.

3. Sobre la base del Informe de Supervisión, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Electro Oriente mediante la Resolución Subdirectorial N° 2066-2017-OEFA/DFSAI/SDI² del 14 de diciembre de 2017.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por Electro Oriente el 28 de mayo de 2018³, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 883]-2018-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁴, respecto del cual el administrado presentó sus descargos el 19 de junio de 2018.
5. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1915-2018-OEFA/DFAI⁵ del 24 de agosto de 2018, a través de la cual declaró la responsabilidad administrativa de DGER por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Hecho Imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
Electro Oriente, realizó un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos debido a que dispuso cuarenta (40) cilindros sin rótulo de identificación,	Numeral 3 y 5 del artículo 25°, numeral 2 del artículo 38° y el numeral 1 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁶ , en concordancia con el	Literal g del numeral 2 del artículo 145° y literal b del numeral 2 del artículo 147° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁸

² Folios 7 a 9.

³ Folios 12 a 15.

⁴ Folios 16 a 23.

⁵ Folios 73 a 82.

⁶ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador (...)

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a: (...)

3. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos;

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste; (...).

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente: (...)

2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes.

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos

1. En terrenos abiertos;

⁸ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 145.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en: (...)

2. Infracciones graves.- en los siguientes casos: (...)

Hecho Imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
conteniendo aceite residual en un área abierta, sobre suelo natural y expuestos a la intemperie, en la Ex C.T. Juanjui	literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844 ⁷ .	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2066-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. Asimismo, en relación a la medida correctiva, la primera instancia dispuso lo siguiente:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
1	Electro Oriente, realizó un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos debido a que dispuso cuarenta (40) cilindros sin rótulo de identificación, conteniendo aceite residual en un área abierta, sobre suelo natural y expuestos a la intemperie, en la Ex C.T. Juanjui	Acreditar la adecuada disposición final de los cuarenta (40) cilindros de aceite residual	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles a partir de notificada la resolución emitida por autoridad decisora.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para cumplir con la medida correctiva deberá presentar a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental el informe técnico con los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva tales como manifiestos de residuos sólidos fotografías y/o videos (debidamente fechados)

Fuente: Resolución Directoral N° 767-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 1915-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) El administrado no ha acreditado que el área donde se encuentra los cuarenta cilindros con aceite residual cumpla con lo establecido en la normativa ambiental, evitando así que ante una posible fuga y/o derrames, esto tome contacto con el suelo natural.
- (ii) El administrado no ha demostrado que existió un impedimento para que disponga los 40 cilindros a un lugar donde no representen un riesgo de afectación ambiental al suelo por derrame de su contenido.

g) Falta de rotulado en los recipientes o contenedores donde se almacena residuos peligrosos, así como la ausencia de señalizaciones en las instalaciones de manejo de residuos;

Artículo 147.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas: (...)

2. Infracciones graves: (...)

b. Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT.

⁷ **DECRETO LEY N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas**, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de noviembre de 1992.

Artículo 31°.- Los concesionarios de generación, transmisión y distribución están obligados a: (...)

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

- (iii) De acuerdo a la copia certificada de la disposición de archivo de investigación por hurto agravado de petróleo ocurrido en la Ex Central térmica de Electro Oriente Juanjui con carpeta fiscal 1072-2015, el mencionado proceso penal fue archivado el 22 de julio de 2016, es decir más de un año antes de la supervisión regular 2017.
 - (iv) Los cuarenta cilindros materia de la presente imputación, al ser residuos sólidos peligrosos, han debido ser almacenados siguiendo lo dispuesto en los artículos 25°, 38° y 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Mientras las disposiciones contenidas en dichos artículos no se cumplan, se considera que estos presentan un peligro al medio ambiente.
 - (v) No se han adjuntado los manifiestos de residuos sólidos peligrosos que acrediten el adecuado almacenamiento o en su defecto, la adecuada disposición final de los cilindros. Asimismo, la empresa Salvamentos y Recuperos S.A. no se encuentra certificada por DIGESA como una EPS-RS o EC-RS.
8. Mediante escrito de fecha 20 de setiembre de 2018, Electro Oriente interpuso un recurso de apelación⁹ contra la Resolución Directoral N° 915-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- a) El OEFA manifiesta que Electro Oriente no habría demostrado que existió impedimento de movimiento de los cuarenta cilindros a un lugar donde no representen un riesgo de afectación ambiental. Sin embargo, dicho argumento no tiene sustento jurídico ni factico toda vez que los referidos cilindros contaban con un gran porcentaje de agua debido al mecanismo empleado para el hurto; además los mismos no podían ser movidos debido a que en ese entonces aún seguían bajo custodia debido al proceso de investigación a cargo de la fiscalía provincial penal del distrito de Juanjui.
 - b) Electro Oriente venía realizando gestiones mediante correos electrónicos para el retiro de los cilindros en coordinación con la Pacifico Compañía de Seguros, conforme se acreditó en los documentos obrantes en los actuados del presente procedimiento.
 - c) Los cilindros eran supervisados de manera visual constantemente por el agente de vigilancia y el responsable de seguridad y medio ambiente de la Ex Central Térmica Bellavista.
 - d) Con fecha 26 de febrero de 2018 se firmó el acta entre Electro Oriente y la Empresa Salvamentos y Recuperos S.A. para llevar a cabo la entrega de 40 cilindros con combustible contaminado en la Ex Central Térmica Juanjui. Por lo cual se ha cumplido con realizar las gestiones correspondientes de acuerdo a lo estipulado en los procedimientos.
 - e) En el caso hipotético de haberse infringido o vulnerado una norma, pero que no se ha generado daño, impacto negativo o efecto sobre el medio ambiente, esta debe compulsarse al momento de imponer la sanción pecuniaria, por lo que en virtud del principio de razonabilidad, al imponer las sanciones se debe guardar la proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se

⁹ Folios 86 a 89.

pretende perseguir. Por lo que corresponde se declare nula la resolución apelada.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁰, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley del SINEFA**)¹¹, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. 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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹².

¹⁰ 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 corresponde⁷.

¹¹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

¹² **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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.

12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁴ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁵ 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA¹⁶ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁷ 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 sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

¹³ 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.

¹⁴ Ley N° 28964

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.

¹⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.

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

¹⁶ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

Artículo 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.

¹⁷ DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2009.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas de 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:

- 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.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

14. 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)¹⁸.
15. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)¹⁹, 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.
16. En tal 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.
17. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los 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 ambiente²⁰.
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²¹ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

¹⁹ LGA

Artículo 2° - Del ámbito (...)

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

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

Artículo 2° - Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

derecho a que dicho ambiente se preserve²²; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²³.

19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁴: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica²⁵; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida²⁶.
20. 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 nacional 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 inciertos²⁷.

²² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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.

²³ 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.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

²⁵ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

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 procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si Electro Oriente realizó un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos debido a que dispuso cuarenta (40) cilindros sin rótulo de identificación conteniendo aceite residual, sobre el suelo natural y expuesto a la intemperie en la Ex C.T. Juanjuí

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. De manera previa al análisis de los argumentos del administrado, esta sala procederá a analizar el marco normativo aplicable al presente caso.
25. Al respecto, es importante señalar que el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844 establece que tanto los titulares de concesión como los titulares de autorización están obligados a cumplir con las normas de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación. En tal sentido, siendo que el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, constituye una norma de carácter ambiental y transversal a todos los sectores, la disposición contenida en dicho instrumento resulta exigible a Electro Oriente²⁸.
26. Bajo dicho contexto, el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM²⁹ establece como obligación del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal, el **almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, atendiendo a lo establecido en la Ley N° 27314, el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**, y las normas específicas que emanen de este último dispositivo.
27. En ese orden de ideas, debe señalarse que el almacenamiento constituye una operación o fase del sistema de manejo de residuos sólidos, consistente en la acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas hasta su disposición final, la cual debe realizarse de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada³⁰.

²⁸ En este punto resulta oportuno señalar que Electro Oriente es titular de la Ex Central Hidroeléctrica Juanjuí, razón por la cual, al ser operador de dicha instalación para la generación de electricidad, le resultan aplicables las obligaciones ambientales contenidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

²⁹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**
Artículo 25°.- Obligaciones del generador
El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a: (...)
5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste (...).

³⁰ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**
Décima Disposición Complementaria
2. Almacenamiento: Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

28. Cabe destacar, de manera adicional, que el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM recoge diversas disposiciones referidas al almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, conforme al siguiente detalle:

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos. (...)

4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y

5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

29. Como puede apreciarse, el artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece determinadas previsiones a ser tomadas en cuenta durante la fase de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, entre ellas, la prohibición de almacenar estos en terrenos abiertos, o en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y en las normas que emanen de este.
30. Dicho esto, y siguiendo la presente línea argumentativa, esta Sala procederá a continuación a evaluar si en el presente caso se ha acreditado que Electro Oriente incumplió las disposiciones establecidas en los numerales 3 y 5 del artículo 25°, el numeral 2 del artículo 38° y el numeral 1 del artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

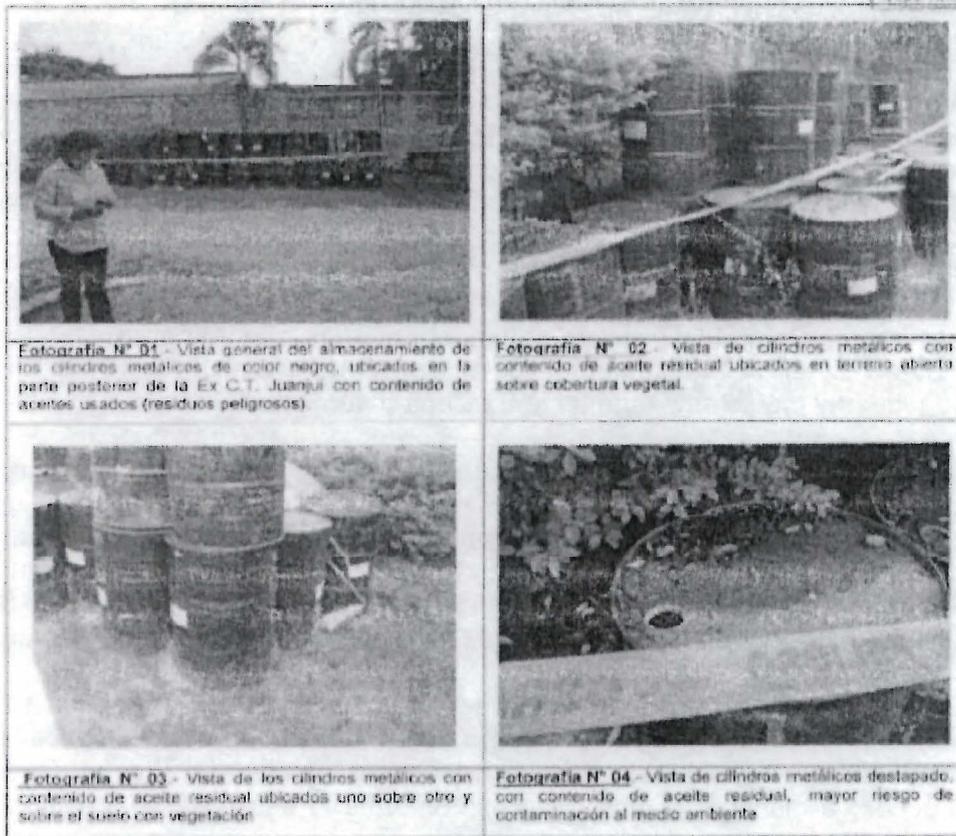
Sobre lo detectado en la Supervisión Regular 2017

31. Ahora bien, durante la Supervisión Regular 2017, la DS pudo verificar el siguiente hallazgo:

N°	Descripción
1	En la coordenada referencial UTM WGS84 Este 308244 y Norte 9208088, localizada en la ex Central Termoelectrónica Juanjui, se observó el almacenamiento de aproximadamente 40 cilindros metálicos de 55 galones de capacidad de almacenamiento y de color negro con contenido de aceite residual (residuo peligroso) sobre el suelo y con vegetación herbácea en una extensión de aproximadamente 50 m ² . El incumplimiento fue detectado el 4 de septiembre de 2017. Se cuenta con registros fotográficos del 4 de setiembre de 2017.

32. Dichas observaciones fueron complementadas con las fotografías N° 1, 2, 3 y 4 que constan en el Informe de Supervisión³¹, conforme se aprecia a continuación:

³¹ Dichas fotografías se encuentran en la página 4 del Informe de Supervisión, el cual consta en formato digital (foja 7).



33. Asimismo, los referidos hallazgos fueron evaluados en el Informe de Supervisión y posteriormente considerados por la DFAI para declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por haber realizado un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos debido a que dispuso cuarenta (40) cilindros sin rótulo de identificación, conteniendo aceite residual en un área abierta, sobre suelo natural y expuestos a la intemperie, en la Ex C.T. Juanjui.
34. En su escrito de apelación el administrado señaló que en el momento de la supervisión por OEFA los 40 cilindros no podían ser movidos debido a que en ese entonces aún seguían bajo custodia por el proceso de investigación a cargo de la fiscalía provincial penal del distrito de Juanjui.
35. Al respecto, de la verificación de los actuados en el presente expediente, se observa (a folios 127 a 132) el documento denominado Disposición Fiscal N° 3 de fecha 22 de julio de 2016, en el cual el Ministerio Público del Distrito Judicial de San Martín decide archivar el proceso penal por la presunta comisión del Delito Contra el Patrimonio en agravio de Electro Oriente. Por ello, en el supuesto caso que el administrado haya debido esperar hasta el último término del proceso penal para disponer adecuadamente los cilindros materia de la presente imputación, ha tenido tiempo suficiente para hacerlo. Por tanto, lo alegado por el administrado no desvirtúa la conducta imputada.
36. Asimismo, Electro Oriente precisa que venía realizando gestiones mediante correos electrónicos para el retiro de los cilindros en coordinación con la Pacífico Compañía

de Seguros, conforme se acreditó en los documentos obrantes en los actuados del presente procedimiento.

37. Al respecto, resulta pertinente precisar que la conducta imputada en el presente caso, se considera corregida luego de que el administrado acredite en forma real y efectiva el adecuado almacenamiento de los cuarenta cilindros; más no las gestiones previas o preliminares (tales como las coordinaciones realizadas mediante correos electrónicos) orientadas a efectuar el retiro de los referidos cilindros. Por lo que carece de sustento lo alegado en este extremo.
38. Por otra parte, el administrado argumenta que los cilindros eran supervisados de manera visual constantemente por el agente de vigilancia y el responsable de seguridad y medio ambiente de la Ex Central Térmica Bellavista.
39. Al respecto, resulta pertinente precisar que en el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM³² se establece como obligación del generador de residuos sólidos del ámbito no municipal, el **almacenar, acondicionar, tratar o disponer sus residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, atendiendo a lo establecido en la Ley N° 27314, el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**, y las normas específicas que emanen de este último dispositivo.
40. En ese sentido, al constatarse durante la Supervisión Regular que los 40 cilindros contienen residuos peligrosos (tal como queda acreditada en la respectiva acta de supervisión), las acciones que correspondía efectuar a Electro Oriente eran proceder a disponer dichos cilindros conforme lo establece el artículo 25° de la citada norma, y no simplemente dejarlo bajo la supervisión visual de terceras personas.
41. Por lo expuesto, esta Sala Especializada considera que corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación, en este extremo.
42. Por otro lado, el administrado alegó quéen el caso hipotético de haberse infringido o vulnerado una norma, pero que no se ha generado daño, impacto negativo o efectivo sobre el medio ambiente, esta debe compulsarse al momento de imponer la sanción pecuniaria, en virtud del principio de razonabilidad.
43. Al respecto, debemos señalar que el principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración se encuentra establecido en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG que indica lo siguiente:

Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, 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

³²

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 25°.- Obligaciones del generador

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a: (...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste (...).

- 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 (...).
44. En línea a ello, para calcular la multa, la autoridad fiscalizadora utiliza una fórmula proveniente de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones³³.

45. La fórmula es la siguiente:

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

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

46. El beneficio ilícito se calcula mediante el costo evitado, que es el monto que ha dejado de invertir el administrado al incumplir una normativa ambiental. En este caso, se considera el costo del personal encargado del adecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, sumando S/. 1,805.01 soles. Aunado al costo de capacitación en obligaciones ambientales con un valor de S/. 16 522.98. Resultando el costo evitado un total de S/. 18 327.99 soles. Ambos costos fueron correctamente estimados, ya que son costos de mercado, provenientes de información primaria y secundaria que pueden encontrarse en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 1915-2018-OEFA/DFAI.
47. En relación a la probabilidad de detección, se consideran que esta infracción tiene una probabilidad media (0.5), ya que la infracción fue detectada mediante supervisión regular.
48. En tanto, los factores de gradualidad, consideran los daños potenciales que daría lugar dicha infracción y se considera un valor de 152%.
49. Por tanto, y después de la revisión de los componentes de la multa, se puede indicar que ésta ha sido calculada en amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración. Resultando un monto ascendente a 14.62 UIT.
50. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS³⁴, la multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento

³³ Fórmula 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 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

³⁴ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD (...)
SANCIONES ADMINISTRATIVAS
Artículo 12°- Determinación de las multas (...)

(10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción. Asimismo, los ingresos deberán ser acreditados por el administrado.

51. Cabe señalar que hasta la fecha de emisión de la presente Resolución el administrado no ha atendido el requerimiento de información realizado por la autoridad fiscalizadora. Por lo tanto, no se ha podido realizar el análisis de no confiscatoriedad de la multa a imponerse.
52. En ese sentido, para el presente incumplimiento, la multa calculada asciende a 14.62 UIT.
53. Por tanto, en función de los párrafos precedentes esta sala señala que la multa ha sido debidamente calculada respetando el principio de razonabilidad; por lo que no resulta amparable lo alegado por el administrado.

Respecto de la medida correctiva

54. La Resolución Directoral apelada ordenó como medida correctiva que el administrado acredite la adecuada disposición final de los cuarenta (40) cilindros de aceite residual.
55. En ese sentido, el administrado alegó que con fecha 26 de febrero de 2018 se firmó el acta entre Electro Oriente y la Empresa Salvamentos y Recuperos S.A. para llevar a cabo la entrega de 40 cilindros con combustible contaminado en la Ex Central Térmica Juanjui. Por lo cual se ha cumplido con realizar las gestiones correspondientes de acuerdo a lo estipulado en los procedimientos.
56. Al respecto, de la verificación de los actuados en el presente expediente no se observa fotografías ni imágenes fílmicas debidamente fechadas en las cuales se acrediten que los 40 cilindros han sido dispuestos conforme a los procedimientos estipulados; puesto solo se observa la copia simple del acta de entrega de combustible contaminado, el cual habría sido firmado entre Electro Oriente y la empresa Salvamentos y Recuperos S.A.. Por lo tanto, al no haberse presentado documentos pertinentes que acrediten lo argumentado en este extremo, corresponde confirmar la medida correctiva.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-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° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción,

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1915-2018-OEFA/DFAI del 24 de agosto de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

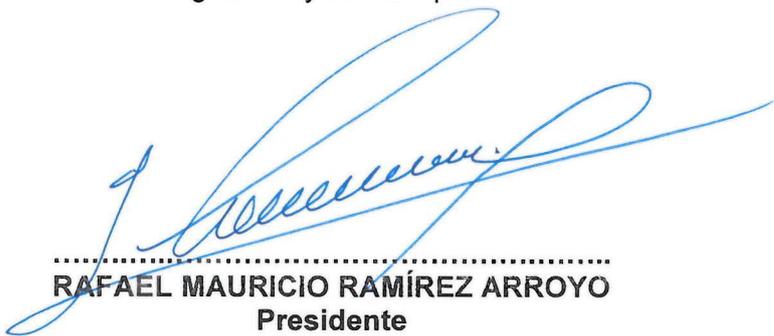
SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1915-2018-OEFA/DFAI del 24 de agosto de 2018, en el extremo que ordenó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1915-2018-OEFA/DFAI del 24 de agosto de 2018, en el extremo que sancionó con multa ascendente a Catorce con 62/100 (14.62) UIT; a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

CUARTO.- DISPONER que el monto de la multa impuesta a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. multa ascendente a Catorce con 62/100 (14.62) UIT sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al Banco el número de Resolución N° 360-2018-OEFA/TFA-SEMEPIM; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

QUINTA.- Notificar la presente Resolución a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. y remitir el expediente a la DFAI para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera**

Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera**

Tribunal de Fiscalización Ambiental

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 360-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 16 páginas.