



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

**RESOLUCIÓN N° 263-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

**EXPEDIENTE N°** : 2562-2018-OEFA/DFAI/PAS  
**PROCEDENCIA** : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
**ADMINISTRADO** : EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD ELECTRO NORTE MEDIO S.A.  
**SECTOR** : ELECTRICIDAD  
**APELACIÓN** : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2942-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se corrige el error material incurrido en el apartado "Normas tipificadoras y sanciones aplicables" de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 2207-2018-OEFA/DFAI del 25 de julio de 2018, precisando que este queda redactado conforme a lo señalado en el artículo primero de la parte resolutive de la presente resolución.*

*Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 2942-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, que declaró la responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electronorte Medio S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; impone la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma; y sanciona al administrado con ocho con 08/100 (8.08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).*

Lima, 29 de mayo de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. La Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electronorte Medio S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Hidrandina**) es titular de la Unidad de Negocios Huaraz (en adelante, **UN Huaraz**), ubicada en la provincia de Huaraz, departamento de Ancash<sup>2</sup>.
2. El 5 y 6 de febrero de 2018, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular a la UN Huaraz (en adelante, **Supervisión Regular 2018**), cuyos resultados se

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20132023540. Su nombre comercial es Hidrandina S.A

<sup>2</sup> Según se detalla en el Apartado I del Informe de Supervisión N° 071-2018-OEFA/DSEM-CELE (folio 2).

*Handwritten signature*

encuentran recogidos en el Acta de Supervisión suscrita el 6 de febrero de 2018<sup>3</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**) y el Informe de Supervisión N° 071-2018-OEFA/DSEM-CELE de fecha 25 de abril de 2018<sup>4</sup> (en adelante, **Informe Supervisión**).

3. Sobre esa base, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2207-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018<sup>5</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Hidrandina.
4. Posteriormente, luego de la evaluación de los descargos del administrado<sup>6</sup>, la SFEM de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 1741-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI de fecha 10 de octubre de 2018<sup>7</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción<sup>8</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2942-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018<sup>9</sup> (en adelante, **Resolución Directoral**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Hidrandina por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora <sup>10</sup>
1	Hidrandina no realizó un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos (luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves	Artículos 36° y 55° (inciso i) de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278	Artículo 135° (numeral 1.2.3) del RLGIRS <sup>14</sup> .

<sup>3</sup> Folios 141 al 143.

<sup>4</sup> Folios 2 al 8.

<sup>5</sup> Folios 10 al 12, notificada el 24 de agosto de 2018 (folio 13).

<sup>6</sup> Folios 15 al 25. Escrito (con anexos) presentado el 25 de setiembre de 2018.

<sup>7</sup> Folios 32 al 40, notificado el 19 de octubre de 2018 (folio 41).

<sup>8</sup> Folio 42. Escrito presentado el 8 de noviembre de 2018.

<sup>9</sup> Folios 59 al 67, notificada el 6 de diciembre de 2018 (folio 68).

<sup>10</sup> Para efectos de la elaboración del presente cuadro, se corrige el error material cometido en la Resolución Subdirectoral N° 2207-2018-OEFA/DFAI/SFEM al momento de establecer la norma tipificadora, en atención a los argumentos que se expondrán más adelante.

<sup>14</sup> RLGIRS

**Artículo 135° - Infracciones**

Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora <sup>10</sup>
	termoeléctricas y otras chatarras metálicas), al disponerlos a la intemperie, sobre el suelo natural con vegetación, rebasando la capacidad de almacenamiento y sin contar con sistema de contención.	(LGIRS) <sup>11</sup> ; literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N° 25844 (LCE) <sup>12</sup> ; y artículo 52° del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM (RLGIRS) <sup>13</sup> .	

Fuente: Resolución Directoral y Resolución Subdirectoral N° 2207-2018-OEFA/DFAI/SFEM.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:

	Infracción	Base referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción
1	<b>De los generadores de residuos no municipales</b>			
1.2	<b>Sobre el manejo de residuos sólidos</b>			
1.2.3	Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 000 UIT

<sup>11</sup> **LGIRS, aprobada con Decreto Legislativo N° 1278**, publicada el 23 de diciembre de 2016 en el diario oficial *El Peruano*, y sus modificatorias.

**Artículo 36°.- Almacenamiento (...)**

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente (...)

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales deben cumplir con la Norma Técnica Peruana 900.058:2005 "Gestión Ambiental". Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos, o su versión actualizada

**Artículo 55°.- Manejo integral de los residuos sólidos no municipales**

De conformidad con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el generador, empresa prestadora de servicios, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos que genere daño al ambiente está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados: (...)

- i) El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias del presente Decreto Legislativo.

<sup>12</sup> **LCE, aprobada con Decreto Ley N° 25844**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992, y modificatorias.

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

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

<sup>13</sup> **RLGIRS, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 52°.- Almacenamiento de residuos sólidos segregados**

El almacenamiento de residuos sólidos debe realizarse conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1278. Los residuos sólidos deben ser almacenados, considerando su peso, volumen y características físicas, químicas o biológicas, de tal manera que garanticen la seguridad, higiene y orden, evitando fugas, derrames o dispersión de los residuos sólidos. Dicho almacenamiento debe facilitar las operaciones de carga, descarga y transporte de los residuos sólidos, debiendo considerar la prevención de la afectación de la salud de los operadores. Las condiciones de almacenamiento de los residuos sólidos no municipales deben estar detalladas en el IGA.

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral la DFAI sancionó al administrado con una multa de 8.08 UIT, ordenándole el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

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

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
Hidrandina no realizó un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos (luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves termoeléctricas y otras chatarras metálicas), al disponerlos a la intemperie, sobre el suelo natural con vegetación, rebasando la capacidad de almacenamiento y sin contar con sistema de contención.	Hidrandina deberá realizar el adecuado almacenamiento de los residuos sólidos (medidores, cajas de medidores, llaves termoeléctricas y otras chatarras metálicas) y acreditar el lugar de la ubicación de los mismos o acreditar su disposición final.  Asimismo, deberá acreditar como está el área donde se ubicaban los residuos, a fin de verificar que dicha área este en óptimas condiciones (limpia y vegetada).	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la resolución emitida por la 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 DFAI del OEFA 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.  
Elaboración: TFA.

7. Para estos efectos, la Resolución Directoral se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Frente al argumento del administrado que ha corregido su conducta, la DFAI indicó que esta corrección se ha efectuado solo respecto al almacenamiento de las luminarias y con fecha posterior al inicio del procedimiento, por lo que no se encuentra ante la eximente de responsabilidad de subsanación voluntaria.

- 
- (ii) Respecto al argumento referido a que los materiales objeto de hallazgo se encontraban almacenados de acuerdo a su naturaleza, la DFAI señaló que la imputación consiste en no realizar el adecuado almacenamiento a la intemperie, sobre suelo natural con vegetación, rebasando la capacidad de almacenamiento y sin contar con sistema de contención, mas no fue por resultar incompatibles.
  - (iii) En relación a la habilitación de una nueva área para almacenar residuos, la DFAI indicó que el administrado solo ha presentado un expediente para tal habilitación, lo cual no acredita el adecuado almacenamiento de los residuos objeto del hallazgo.
  - (iv) Sobre el argumento del administrado que lo evidenciado en la acción de supervisión no son residuos sino materiales que serán reutilizados, la DFAI señaló que, de la documentación recabada por la DS, se advierte que los objetos detectados sí tienen la naturaleza de residuos sólidos.
  - (v) Respecto al argumento que los residuos no son peligrosos, la DFAI precisó que la imputación es por realizar un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos en general, pese a que algunos de los residuos objeto del hallazgo sí son considerados peligrosos.

8. El 28 de diciembre de 2018, el administrado presentó un escrito con el asunto: "cumplimiento de medida correctiva"<sup>15</sup>, en donde indica lo siguiente:

- 
- 
- (i) Se ha efectuado el reordenamiento de los materiales objetos de la observación, pues mediante la Carta N° GR/F-1781-2018 no solo se han presentado argumentos declarativos, sino también evidencias reales de las acciones realizadas en torno a lo establecido en el Acta de Supervisión.
  - (ii) El hecho que se haya presentado las fotografías en fecha 25 de setiembre no permite concluir que la conducta infractora subsistió hasta el inicio del procedimiento.
  - (iii) Dado que no se han valorado las pruebas adjuntadas en el escrito de descargo correspondiente al Informe de febrero de 2018, se ha vulnerado el principio de verdad material y debido procedimiento.
  - (iv) Se ha vulnerado el principio de razonabilidad, pues en el presente caso no está probado el daño al medio ambiente, por cuanto los argumentos del OEFA sobre la degradación de los metales se podría dar, pero en un periodo de exposición bastante amplio (años).
  - (v) Sin embargo, pese a lo expuesto, se adjunta la información correspondiente sobre el cumplimiento de la medida correctiva.

---

<sup>15</sup> Folios 69 al 139.

9. Mediante Carta N° 00365-2019-OEFA/DFAI-SFEM remitida el 20 de marzo de 2019<sup>16</sup>, la SFEM solicitó al administrado remitir, en un plazo de 5 días hábiles, la información completa que acredite el cumplimiento de la medida correctiva.
10. Ante esta solicitud, el 26 de marzo de 2019<sup>17</sup> Hidrandina señala que ha cumplido con el ordenamiento de los materiales objeto de la observación de manera voluntaria; no obstante, procede a remitir la información requerida.
11. Mediante Resolución de Ejecución Coactiva N° 49-2019/UNO, notificada el 27 de marzo de 2019<sup>18</sup> (en adelante, **Resolución Coactiva**), se exigió al administrado el pago de la multa impuesta con la Resolución Directoral.
12. Mediante el Informe N° 00063-2019-OEFA/OAD-COAC de fecha 9 de abril de 2019<sup>19</sup>, el Ejecutor Coactivo comunicó a la DFAI la suspensión del procedimiento iniciado con la Resolución Coactiva.
13. Posteriormente, mediante Carta N° 00649-2019-OEFA/DFAI remitida el 23 de abril de 2019<sup>20</sup>, la DFAI dio cuenta al administrado sobre el cumplimiento de la medida correctiva impuesta.
14. El 29 de abril<sup>21</sup> y 3 de mayo<sup>22</sup> de 2019, Hidrandina indicó que la Resolución Directoral no está consentida, pues su escrito interpuesto el 28 de diciembre de 2018 (ver considerado 8 de la presente resolución) constituye un recurso de apelación, por lo que procedió a presentar los siguientes argumentos complementarios:
- (i) Se ha subsanado la conducta imputada dentro del plazo otorgado y antes del inicio del presente procedimiento, tal como se acreditó con el correo del 12 de febrero de 2019, lo cual fue reconocido en el numeral 23 y 24 de la Resolución Directoral.
  - (ii) En consecuencia, al haberse acreditado la subsanación voluntaria de la conducta, corresponde eximir al administrado de responsabilidad administrativa.
  - (iii) Por otro lado, la multa impuesta en la resolución recurrida vulnera el principio de tipicidad, pues los materiales hallados en la supervisión no constituyen propiamente residuos sólidos, debido a que son materiales de tránsito

---

<sup>16</sup> Folios 144 al 145

<sup>17</sup> Folio 146 al 160.

<sup>18</sup> Folio 188.

<sup>19</sup> Folios 161 a 162.

<sup>20</sup> Folio 182.

<sup>21</sup> Folios 183 al 186.

<sup>22</sup> Folio 187.

ubicados en el local industrial del administrado, que serán reutilizados en el servicio público de electricidad de corresponder.

- (iv) En la resolución impugnada no se ha tenido en cuenta que la mayoría de materiales objeto del hallazgo no tienen componentes que puedan considerarse como peligrosos.
  - (v) Asimismo, el administrado señala que en el presente caso no está probado el daño al medio ambiente.
  - (vi) Lo antes expuesto acreditaría que se ha vulnerado el principio de legalidad, tipicidad y razonabilidad.
15. Finalmente, mediante Memorando N° 0772-2019-OEFA/DFAI de fecha 7 de mayo de 2019<sup>23</sup>, la DFAI remitió al TFA el expediente administrativo en virtud del recurso de apelación interpuesto por el administrado.

## II. COMPETENCIA

16. 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<sup>24</sup>, se creó el OEFA.
17. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley SINEFA**)<sup>25</sup>, modificada por la Ley N° 30011, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con

<sup>23</sup> Folio 201.

<sup>24</sup> Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

**1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

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

<sup>25</sup> Ley SINEFA, aprobada con Ley N° 29325, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°. - Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

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

18. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>26</sup>.
19. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>27</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>28</sup> al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>29</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
20. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley SINEFA<sup>30</sup>, y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>31</sup>, se disponen que el TFA es el órgano encargado de

<sup>26</sup> **Ley SINEFA**  
**Disposiciones Complementarias Finales**  
**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>27</sup> **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.  
**Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**  
Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>28</sup> **Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.  
**Artículo 18°.- Referencia al Osinerg**  
A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

<sup>29</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.  
**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>30</sup> **Ley SINEFA.**  
**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>31</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del**

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

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

21. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>32</sup>.
22. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley General del Ambiente (LGA)<sup>33</sup> prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
23. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

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

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

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

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

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- 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.

<sup>32</sup> Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC.

<sup>33</sup> LGA, aprobada por Ley N° 28611, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

#### 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.

24. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>34</sup>.
25. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>35</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>36</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>37</sup>.
26. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
27. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>35</sup> **Constitución Política del Perú de 1993.**

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

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

<sup>36</sup> 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".

<sup>37</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>38</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC.

28. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

29. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>39</sup>, por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN PREVIA

##### Sobre los errores materiales cometidos por la Administración Pública

30. Previo al análisis de fondo del presente caso, se considera necesario señalar que, en virtud a lo establecido en el numeral 212.1 del artículo 212° del TUO de la LPAG, se otorga a los órganos de la Administración Pública la facultad de rectificar errores materiales o aritméticos con efecto retroactivo, en cualquier momento, bien sea de oficio o a solicitud del administrado, siempre que con dicha modificación no se altere el contenido ni sentido de la decisión adoptada.
31. Al respecto, la doctrina<sup>40</sup> señala que los errores materiales para poder ser rectificadas por la Administración Pública deben: (i) evidenciarse por sí solos sin necesidad de mayores razonamientos, manifestándose por su sola contemplación; y, (ii) el error debe ser tal que para su corrección solamente sea necesario un mero cotejo de datos que indefectiblemente se desprendan del expediente administrativo y que, por consiguiente, no requieran de mayor análisis. En tal sentido, estos errores no conllevan a la nulidad del acto administrativo en tanto no constituyen vicios de este ni afectan al sentido de la decisión o la esencia del acto administrativo mismo.
32. En tal sentido, corresponde precisar que la potestad de rectificación de errores legalmente conferida a la Administración se constituye como un mecanismo de corrección que se ejerce sobre actos válidos y que se fundamenta en la necesidad de adecuación entre la voluntad de aquella y su manifestación externa; esto es, en la necesidad de traducir al exterior el auténtico contenido de la declaración originaria.

<sup>39</sup> TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019 en el Diario Oficial El Peruano.

##### Artículo 218°. - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación (...)

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

<sup>40</sup> Cfr. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Decimosegunda edición, 2017, Gaceta Jurídica, p. 146.

33. De lo señalado, se colige que las autoridades administrativas tienen la facultad de rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados los errores materiales o aritméticos existentes en los actos administrativos que emitan. Es decir, con dicha rectificación, el acto emitido subsiste sin variar su contenido esencial.

Sobre el error material cometido en la Resolución Subdirectoral N° 2207-2018-OEFA/DFAI/SFEM

34. En el presente caso, de la revisión de los actuados se advierte que se ha incurrido en un error material en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 2207-2018-OEFA/DFAI/SFEM, vinculados a la descripción de la normativa tipificadora:

**Tabla N° 1: Presunta infracción administrativa imputada al administrado**

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Calificación de infracciones imputadas, normas tipificadoras y sanciones que podrían corresponder
1	Hidrandina no realizó un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos (luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves termoelectricas y otras chatarras metálicas), al disponerlos a la intemperie, sobre el suelo natural con vegetación, rebasando la capacidad de almacenamiento y sin contar con sistema de contención.	<b>Norma sustantiva presuntamente incumplida</b>
		(...)
		<p style="text-align: center;"><b>Normas tipificadoras y sanciones aplicables</b></p> <p><b>Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, aprueba el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.</b>  <b>Artículo 134°.</b> - <u>Multas coercitivas en el ejercicio de la función de supervisión, fiscalización y sanción a cargo del OEFA</u>  <u>Ante el incumplimiento de las medidas administrativas dictadas en el ejercicio de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, corresponde aplicar una multa coercitiva automática, proporcional a la impuesta en cada caso, no menor a una (01) UIT ni mayor a cien (100) UIT, la cual debe ser pagada en un plazo de cinco (05) días. En caso de persistir 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, conforme a lo establecido en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; y, Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.</u></p> <p><b>Artículo 135°.</b> - <b>Infracciones</b>  Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:</p>

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Calificación de infracciones imputadas, normas tipificadoras y sanciones que podrían corresponder			
		Infracción	Base referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción
		<b>1 De los generadores de residuos no municipales</b>			
		<b>1.2 Sobre el manejo de residuos sólidos</b>			
		<b>1.2.3</b> Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 000 UIT

(El subrayado es agregado)

35. De esta manera, la DFAI ha incurrido en un error material en la parte ante subrayada que no modifica ni altera el contenido de la resolución emitida, ni ha menoscabado el ejercicio del derecho de defensa del administrado; ello, en atención a lo siguiente:

- (i) Los errores se evidencian por si solos: De la lectura de la Tabla N° 1 se advierte que se imputa al administrado no haber realizado un adecuado almacenamiento de sus residuos sólidos, lo cual resulta concordante con la infracción prevista en el numeral 1.2.3 del artículo 135° del RLGIRS. Sin embargo, la mención al artículo 134° de este reglamento no resulta pertinente, pues dicho dispositivo regula la imposición de multas coercitivas, por lo que no correspondía su inclusión como parte del apartado de normas tipificadoras.
- (ii) La corrección del error no requiere mayor análisis, bastando cotejar los datos que obran en el expediente administrativo: El error material puede ser corregido pues de la Tabla N° 1 se advierte claramente que la norma tipificadora está contenida en el artículo 135° del RLGIRS, ya que en este dispositivo se regula la infracción en la que se subsumiría la conducta imputada. Precisamente, es respecto a esta norma que el administrado ha ejercido su derecho de defensa, por lo que el error tampoco ha causado indefensión alguna.

36. Por consiguiente, se considera necesario proceder de oficio con la corrección del error material incurrido en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 2207-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la cual queda redactada en los siguientes términos:

**Tabla N° 1: Presunta infracción administrativa imputada al administrado**

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Calificación de infracciones imputadas, normas tipificadoras y sanciones que podrían corresponder																						
1	Hidrandina no realizó un adecuado almacenamiento de los residuos sólidos (luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves termoelectricas y otras chatarras metálicas), al disponerlos a la intemperie, sobre el suelo natural con vegetación, rebasando la capacidad de almacenamiento y sin contar con sistema de contención.	<b>Norma sustantiva presuntamente incumplida</b>																						
		(...)																						
		<b>Normas tipificadoras y sanciones aplicables</b>																						
		<b>Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, aprueba el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.</b>																						
		<p><b>Artículo 135°. - Infracciones</b>                      Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:</p>																						
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="663 1088 746 1178"></th> <th data-bbox="746 1088 954 1178">Infracción</th> <th data-bbox="954 1088 1091 1178">Base referencial</th> <th data-bbox="1091 1088 1249 1178">Calificación de la gravedad de la infracción</th> <th data-bbox="1249 1088 1361 1178">Sanción</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="663 1178 746 1211">1</td> <td colspan="4" data-bbox="746 1178 1361 1211">De los generadores de residuos no municipales</td> </tr> <tr> <td data-bbox="663 1211 746 1245">1.2</td> <td colspan="4" data-bbox="746 1211 1361 1245">Sobre el manejo de residuos sólidos</td> </tr> <tr> <td data-bbox="663 1245 746 1496">1.2.3</td> <td data-bbox="746 1245 954 1496">Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.</td> <td data-bbox="954 1245 1091 1496">Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.</td> <td data-bbox="1091 1245 1249 1496">Grave</td> <td data-bbox="1249 1245 1361 1496">Hasta 1 000 UIT</td> </tr> </tbody> </table>						Infracción	Base referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción	1	De los generadores de residuos no municipales				1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos				1.2.3	Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 000 UIT
	Infracción	Base referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción																				
1	De los generadores de residuos no municipales																							
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos																							
1.2.3	Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 000 UIT																				

**VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS**

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

- (i) Determinar si se ha vulnerado en el presente caso el principio de tipicidad.
- (i) Determinar si se ha vulnerado el principio de razonabilidad al momento de imputar y determinar responsabilidad al administrado.
- (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Hidrandina por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

- (iii) Determinar si la multa impuesta a Hidrandina vulnera el principio de razonabilidad.

## VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

38. Previamente al análisis de los argumentos impugnatorios expuestos por Hidrandina, se considera relevante exponer el marco normativo que regula la obligación de los administrados de almacenar adecuadamente sus residuos sólidos.

### Sobre el marco normativo que regula la obligación de almacenar adecuadamente residuos sólidos

39. Conforme al numeral 2 del artículo 119° de la LGA<sup>41</sup>, la gestión de residuos sólidos no municipales<sup>42</sup>, como los generados por las empresas del sector eléctrico, es responsabilidad del generador del residuo hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
40. Por su parte, a partir de la lectura del literal h) del artículo 31° de la LCE<sup>43</sup> se tiene que los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas son responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial<sup>44</sup>, como las relativas a la gestión de residuos sólidos<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> LGA.

**Artículo 119°.** - Del manejo de los residuos sólidos (...)

119.2. La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente es de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

<sup>42</sup> Como ha expuesto el TFA en anteriores oportunidades, los residuos sólidos se pueden clasificar, en función de su gestión, de la siguiente manera: (i) residuos de gestión municipal: son aquellos generados en domicilios y comercios; y (ii) residuos del ámbito no municipal: son aquellos generados en las áreas productivas e instalaciones industriales o especiales (ver considerando 31 de la Resolución N° 026-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 10 de febrero de 2017).

<sup>43</sup> LCE, aprobada con Decreto Ley N° 25844, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992, y modificatorias.

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

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

<sup>44</sup> Analizando esta normativa ambiental en el sector electricidad, Kahatt y Azerrad ("Evolución del régimen legal ambiental para las actividades eléctricas: a propósito del vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas". En: Revista Peruana de Energía. N° 1, Lima, noviembre de 2012, p. 192) señalan que:

En general las actividades eléctricas están sujetas a la regulación ambiental transectorial aplicable a todas las actividades productivas que generan impacto en el medio ambiente. En tal sentido, si bien la regulación ambiental eléctrica sectorial no es muy profusa (...), los titulares de dichas actividades se encuentran obligados a cumplir con toda la normativa ambiental transectorial que se encuentre vigente en el ordenamiento jurídico nacional y que, por las características de las actividades que desarrollan, les sea aplicables.

<sup>45</sup> Criterio adoptado en el considerando 43 de la Resolución N° 123-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de marzo de 2019.

41. En este orden de ideas, cabe indicar que en el artículo 36° de la LGRIS<sup>46</sup> se establece que el almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente.
42. En este mismo sentido, en el artículo 55° de la LGRIS<sup>47</sup> se dispone que el generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos.
43. De esta manera, en el inciso i) del citado artículo 55° se precisa que los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a cumplir con las obligaciones contenidas en la normativa sobre residuos, entre ellas, las concernientes a el almacenamiento de residuos sólidos.
44. Precisamente, dentro de estas disposiciones se encuentra el artículo 52° del RLGRIS<sup>48</sup>, en el cual se establece que los residuos sólidos deben ser almacenados considerando su peso, volumen y características físicas, químicas o biológicas, de tal manera que garanticen la seguridad, higiene y orden, evitando fugas, derrames o dispersión de los residuos sólidos.

46

**LGIRS.**

**Artículo 36°.** - Almacenamiento (...)

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente (...)

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales deben cumplir con la Norma Técnica Peruana 900.058:2005 "Gestión Ambiental". Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos, o su versión actualizada

47

**LGIRS.**

**Artículo 55°.** - Manejo integral de los residuos sólidos no municipales

De conformidad con la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el generador, empresa prestadora de servicios, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos que genere daño al ambiente está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales.

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados: (...)

- i) El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias del presente Decreto Legislativo.

48

**RLGRIS.**

**Artículo 52°.** - Almacenamiento de residuos sólidos segregados

El almacenamiento de residuos sólidos debe realizarse conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1278. Los residuos sólidos deben ser almacenados, considerando su peso, volumen y características físicas, químicas o biológicas, de tal manera que garanticen la seguridad, higiene y orden, evitando fugas, derrames o dispersión de los residuos sólidos. Dicho almacenamiento debe facilitar las operaciones de carga, descarga y transporte de los residuos sólidos, debiendo considerar la prevención de la afectación de la salud de los operadores. Las condiciones de almacenamiento de los residuos sólidos no municipales deben estar detalladas en el IGA.

45. Sobre el almacenamiento de residuos sólidos, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que esta etapa tiene por finalidad que los residuos sean dispuestos de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada<sup>49</sup>.
46. De lo expuesto hasta este punto, se advierte que existe una obligación de generadores de residuos sólidos de almacenar adecuadamente estos residuos bajo los parámetros establecidos tanto en la LGIRS y el RLGIRS.
47. Por este motivo, el incumplimiento de dichos parámetros constituye una infracción administrativa, tal como ha sido previsto en el numeral 1.2.3 del cuadro contenido en el artículo 135° del RLGIRS<sup>50</sup>.
48. En virtud de lo expuesto, se analizará si el presente procedimiento se enmarcó dentro de la normativa esbozada en los considerandos precedentes, para luego verificar si ha existido una vulneración de los principios alegados por el administrado, si se ha determinado correctamente la responsabilidad administrativa ante la conducta infractora imputada, y si la multa ha sido impuesta respetando el principio de razonabilidad.

**Sobre la acción de supervisión y la determinación de responsabilidad**

49. En el caso concreto, en la Supervisión Regular 2018 realizada a la UN Huaraz, de titularidad de Hidrandina, se constató lo siguiente:

**Supervisión Regular 2018**

Durante la supervisión regular del día 05 de febrero de 2017, se evidenció el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos de luminarias (los mismos que también son RAEE) a la intemperie sobre suelo con vegetación, en un área aproximada de 60 m<sup>2</sup>, dicha zona se ubica dentro de las instalaciones del administrado cuya coordenada referencial UTM (WGS84) es: 221765E/ 894639N (punto central de la zona ocupada por los residuos).

Fuente: Acta de Supervisión, p. 3.

<sup>49</sup> Criterio adoptado en el considerando 37 de la Resolución N° 057-2016-OEFA/TFA-SEE 26 de agosto de 2016.

<sup>50</sup> RLGIRS.

**Artículo 135°. - Infracciones**

Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:

	Infracción	Base referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción
<b>1</b>	<b>De los generadores de residuos no municipales</b>			
<b>1.2</b>	<b>Sobre el manejo de residuos sólidos</b>			
1.2.3	Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas complementarias.	Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 000 UIT

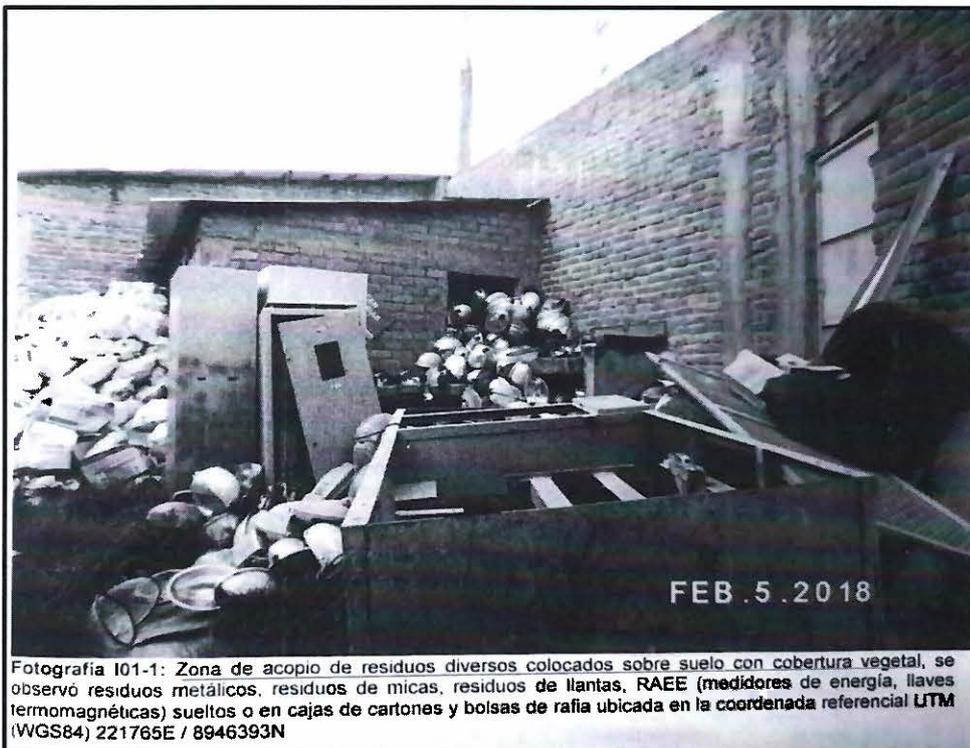
8



Fotografía I01-2: Luminarias, balasto expuesto, condensadores, cubiertas de plástico de las luminarias, tablero de control eléctrico almacenado sobre suelo con vegetación y a la intemperie, lo observado está en la coordenada UTM (WGS84) 221765E / 8946393N

Fuente: Informe de Supervisión, p. 6.

A  
R  
D



Fotografía I01-1: Zona de acopio de residuos diversos colocados sobre suelo con cobertura vegetal, se observó residuos metálicos, residuos de micas, residuos de llantas, RAEE (medidores de energía, llaves termomagnéticas) sueltos o en cajas de cartones y bolsas de rafia ubicada en la coordenada referencial UTM (WGS84) 221765E / 8946393N

Fuente: Informe de Supervisión, p. 6.

kmf

50. Tomando como referencia la información recabada en la Supervisión Regular 2018, en el Informe de Supervisión, la DS indicó lo siguiente:

#### Informe de Supervisión

De lo expuesto, el administrado habría almacenado diversos residuos sin considerar la seguridad, higiene y orden. Adicionalmente, dentro de estos residuos se han encontrado diversos RAEE, los mismos que no están acopiados de manera segura y ambientalmente adecuada. Cabe mencionar que, muchas veces los RAEE tienen componentes o sustancias peligrosas (tales como metales pesados incluyendo plomo, cadmio y cromo) que si no son extraídos y tratados adecuadamente se convertirán en un riesgo para el medio ambiente y para la salud de quienes lo manejan informalmente y sin cuidado, por ello la importancia de su adecuado almacenamiento.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 10.

51. Sobre esta base, con la Resolución Subdirectoral N° 2207-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018, se dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, imputando a Hidrandina no haber realizado un adecuado almacenamiento de sus residuos sólidos (luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves termoeléctricas y otras chatarras metálicas), al disponerlos a la intemperie, sobre el suelo natural con vegetación, rebasando la capacidad de almacenamiento y sin contar con sistema de contención.
52. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Hidrandina, debido a que se había verificado que el administrado almacenó inadecuadamente sus residuos sólidos. Para estos efectos, en la Resolución Directoral se menciona que, debido a las características de parte de los residuos encontrados, estos debieron ser almacenados sobre un sistema de contención, en lugar cerrado y sin rebasar la capacidad del almacén que tenía el administrado<sup>51</sup>.

#### VII.1 Determinar si se ha vulnerado en el presente caso el principio de tipicidad.

53. Como primer punto, corresponde indicar que el administrado alega que se ha vulnerado el principio de legalidad en su vertiente del principio de tipicidad, por lo que resulta relevante abordar estos principios.
54. Al respecto, en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>52</sup> se consagra al principio de legalidad, exigiendo que las autoridades

<sup>51</sup> Considerando 37 de la Resolución Directoral.

<sup>52</sup> TUO de la LPAG.

#### Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

administrativas actúen con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.

55. En esa línea, se considera necesario hacer mención que, conforme ha detallado el Tribunal Constitucional<sup>53</sup>, una de las manifestaciones del principio de legalidad que se imponen al legislador administrativo o penal es el principio de tipicidad.
56. En materia administrativa sancionadora, el principio de tipicidad se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>54</sup>, el cual establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas de forma expresa en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>55</sup>.
57. Respecto al mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad, la doctrinal<sup>56</sup> ha indicado que este no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
58. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho

---

1.1. **Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

<sup>53</sup> Según fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2192-2004-AA.

<sup>54</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo 248°.** - Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. **Tipicidad.** - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

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

<sup>55</sup> De esta manera, por el principio de tipicidad se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Aranzandi, p. 132.

<sup>56</sup> Cfr. MORÓN, J. (2018) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Décimo tercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 413.

imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor<sup>57</sup>, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.

59. Interpretando este marco normativo, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>58</sup> que el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) un primer nivel, que exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente; y, (ii) en un segundo nivel, referido a la fase de aplicación de la norma, en donde se exige que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma<sup>59</sup>.
60. Con relación a la exigencia de un "nivel de precisión suficiente" en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>60</sup> (primer nivel), esta tiene como finalidad que, en un caso en concreto, al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, tal subsunción pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>61</sup>.
61. En lo concerniente al segundo nivel previsto para el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente y si tal correspondencia no existe por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, vulnerándose el principio de tipicidad en sentido estricto.
62. En atención al marco normativo expuesto, corresponde evaluar si los argumentos planteados por el administrado son suficientes para asumir que ha existido una

<sup>57</sup> Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

<sup>58</sup> Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

<sup>59</sup> Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

<sup>60</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón, el principio de tipicidad "exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767.

<sup>61</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

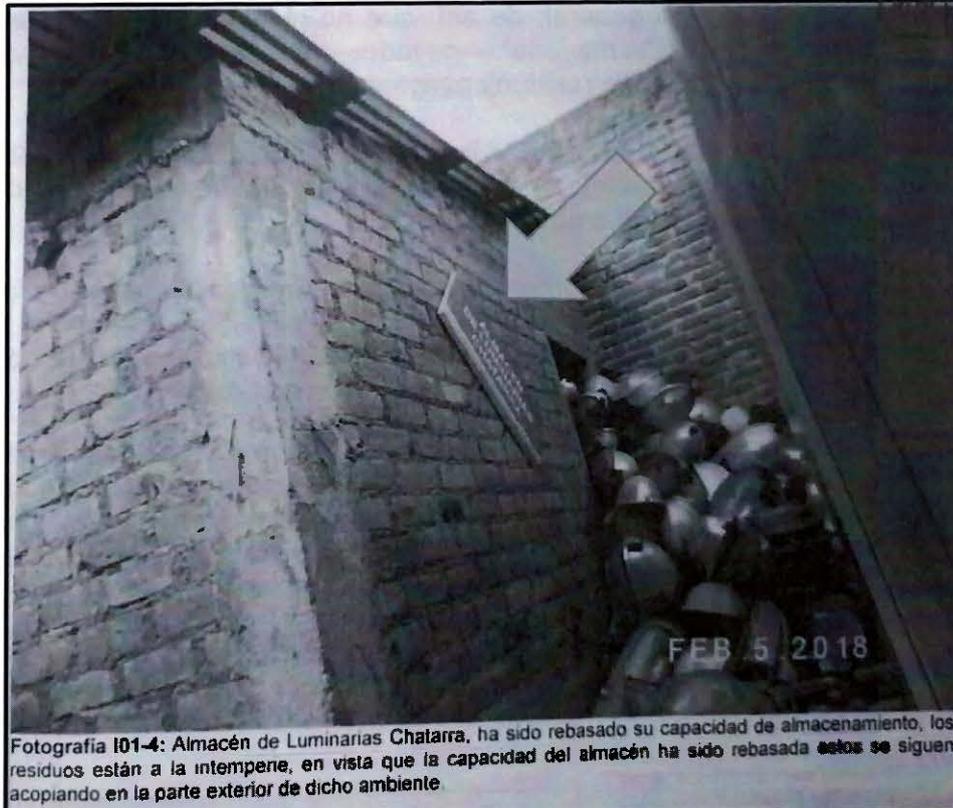
5. "(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal". El énfasis es nuestro.

vulneración del principio de legalidad, a través de su manifestación en el principio de tipicidad.

63. En esta línea, se tiene que para Hidrandina existiría una vulneración del principio de tipicidad, pues los materiales hallados en la supervisión no constituyen propiamente residuos sólidos, debido a que son materiales en tránsito ubicados en el local industrial del administrado que serán reutilizados en el servicio público de electricidad, de corresponder.
64. En el presente caso, se imputó y determinó la responsabilidad del Hidrandina por haber realizado un inadecuado almacenamiento de los siguientes residuos: luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves termoeléctricas y otras chatarras metálicas<sup>62</sup>.
65. Al respecto, conforme al Anexo de Definiciones de la LGIRS<sup>63</sup>, los residuos sólidos no municipales son cualquier objeto, material, sustancia o elemento del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención u obligación de desprenderse, que se generan en el desarrollo de actividades extractivas, productivas y de servicios.
66. Teniendo claro este concepto, se advierte que los objetos materia del hallazgo de la Supervisión Regular 2018 (luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves termoeléctricas y otras chatarras metálicas) sí constituyen residuos sólidos, pues sus características y las condiciones en las que fueron encontrados evidencian que el administrado tenía intención de desprenderse de estos objetos.

<sup>62</sup> Según Tabla N° 1 de la resolución de imputación de cargos (reverso del folio 10).

<sup>63</sup> **LGIRS.**  
Definiciones  
**Residuos no municipales.** - Los residuos del ámbito de gestión no municipal o residuos no municipales, son aquellos de carácter peligroso y no peligroso que se generan en el desarrollo de actividades extractivas, productivas y de servicios. Comprenden los generados en las instalaciones principales y auxiliares de la operación.  
**Residuos sólidos.** - Residuo sólido es cualquier objeto, material, sustancia o elemento resultante del consumo o uso de un bien o servicio, del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención u obligación de desprenderse, para ser manejados priorizando la valorización de los residuos y en último caso, su disposición final.



Fuente: Informe de Supervisión, p. 7.

67. Como se observa de la fotografía previa, así como de los demás registros fotográficos recabados en la acción de supervisión<sup>64</sup>, los citados objetos fueron encontrados a la intemperie; sueltos o en cajas de cartones y bolsas; y rebasando la capacidad de su **Almacén de Chatarras**. De ahí, que se evidencie la intención del administrado de desprenderse de estos residuos.
68. Por otro lado, Hidrandina menciona que también se habría vulnerado el principio de tipicidad, ya que la mayoría de materiales objeto del hallazgo no tienen componentes que puedan considerarse como peligrosos.
69. Sobre esto, corresponde mencionar que, en el presente caso, se imputa como norma tipificadora al numeral 1.2.3 del cuadro contenido en el artículo 135° del RLGIRS<sup>65</sup>, el cual establece como infracción el almacenamiento inadecuado de

<sup>64</sup> Estas fotografías obran en el Informe de Supervisión, pp. 4 a 9.

<sup>65</sup> **RLGIRS.**  
**Artículo 135°.** - **Infracciones**  
Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:

residuos sólidos, en general; de ahí, que no resulte pertinente la mención del administrado de que “la mayoría” —no todos— de los objetos materia del hallazgo no tienen la condición de residuos peligrosos.

70. Asimismo, las normas sustantivas imputadas al administrado regulan la obligación de almacenar adecuadamente residuos sólidos, sin diferenciar tampoco si estos residuos son peligrosos o no.
71. Como se ha expuesto al momento de abordar el marco normativo de la obligación incumplida, los artículos 36° y 55° (inciso i) de la LGIRS<sup>66</sup> así como el artículo 52° del RLGIRS<sup>67</sup> —normas sustantivas imputadas—, solo regulan la obligación de almacenar adecuadamente residuos sólidos en general.
72. Para concluir este apartado, cabe indicar que el administrado también cuestionaría el principio de tipicidad, alegando que no está probado el daño al medio ambiente, sea real o potencial, pues las lámparas materia del hallazgo son de vapor de sodio y no de mercurio, además de que, si bien la degradación de los metales se puede dar, esto sucede en un periodo de tiempo amplio, que son años.
73. Al respecto, corresponde mencionar que, para efectos de la determinación de responsabilidad, la DFAI sí evaluó los riesgos que generó la conducta del administrado tomando en cuenta las características y sustancias que contenían

	Infraacción	Base referencial	Calificación de la gravedad de la infraacción	Sanción
1	De los generadores de residuos no municipales			
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos			
1.2.3	Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas complementarias.	Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 000 UIT

<sup>66</sup> **LGIRS.**

**Artículo 36°.** - Almacenamiento (...)

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente (...)

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales deben cumplir con la Norma Técnica Peruana 900.058:2005 "Gestión Ambiental". Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos, o su versión actualizada

**Artículo 55°.** - Manejo integral de los residuos sólidos no municipales (...)

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados: (...)

- i) El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias del presente Decreto Legislativo.

<sup>67</sup> **RLGIRS.**

**Artículo 52°.** - Almacenamiento de residuos sólidos segregados

El almacenamiento de residuos sólidos debe realizarse conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1278. Los residuos sólidos deben ser almacenados, considerando su peso, volumen y características físicas, químicas o biológicas, de tal manera que garanticen la seguridad, higiene y orden, evitando fugas, derrames o dispersión de los residuos sólidos. Dicho almacenamiento debe facilitar las operaciones de carga, descarga y transporte de los residuos sólidos, debiendo considerar la prevención de la afectación de la salud de los operadores. Las condiciones de almacenamiento de los residuos sólidos no municipales deben estar detalladas en el IGA.

los residuos encontrados, tal como consta en los siguientes considerandos de la Resolución Directoral:

35. En su escrito de descargo I Hidrandina señaló que solo **las luminarias** son un material peligroso; sin embargo, estas **son de aluminio** y están almacenadas con difusores y sin las lámparas que pueden generar contaminación en caso de romperse, las mismas que pueden ser gestionadas por una EPS-RS.

36. Al respecto, cabe indicar que los residuos no solo estarían constituidos por las luminarias, acorde a lo alegado por el administrado, sino también por los demás residuos RAEE (tablero de control eléctrico, medidores de energía y otros), **los cuales contienen metales pesados, tales como plomo, cadmio y cromo, los mismos que generan un riesgo al ambiente y la salud de las personas que los manipulen.** (El sombreado es agregado)

74. Como se advierte, la responsabilidad administrativa se determinó pues existían componentes de los residuos objeto del hallazgo que generan riesgos al ambiente, y estos eran el plomo, cadmio y cromo; situación que el administrado no ha desvirtuado.

75. Sobre esto último, debe reiterarse que la infracción imputada a Hidrandina se circunscribe al almacenamiento inadecuado de residuos sólidos, infringiendo las disposiciones previstas en la LGIRS y el RLGIRS.

76. Precisamente, dentro de estas disposiciones se encuentra el artículo 36° de la LGIRS<sup>68</sup>, donde se establece que el almacenamiento debe realizarse bajo determinados parámetros, con la finalidad de evitar riesgos al ambiente.

77. De esta manera, para efectos de verificar si ha existido una infracción al principio de tipicidad, es necesario acreditar la ocurrencia de un riesgo al ambiente; es decir, de un daño potencial, ya que este tipo de daño es entendido como la contingencia, riesgo, peligro o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas<sup>69</sup>.

78. Siendo esto así, en el presente caso sí se ha acreditado un daño potencial producto del almacenamiento inadecuado de los residuos sólidos del administrado, tal como se expuso en la Resolución Directoral y como se explica con mayor detalle en el Informe de Supervisión, el cual pasamos a citar:

68

LGIRS.

Artículo 36°.- Almacenamiento (...)

El almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente (...)

69

Criterio adoptado el considerando 60 de la Resolución N° 208-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de julio de 2018.



Por lo indicado en el párrafo anterior, el administrado viene realizando un inadecuado almacenamiento de los residuos señalados, tal como se aprecia en las nueve (9) fotografías que se adjunta como medio probatorio a la conducta detectada en la supervisión. Los residuos se encuentran dispersos fuera de los sitios asignados para su almacenamiento de la U.N. Huaraz. Dentro de los residuos encontrados, están los RAEE, tales como: las luminarias que cuentan con balasto, condensadores (ver fotografía I01-2), los residuos de medidores de energía y llaves termomagnéticas (ver fotografía I01-6). Estos residuos mencionados están acumulados de forma desordenada, dispersos y junto a los residuos metálicos, residuos de micas de plástico, llantas usadas. Algunos de los RAEE descritos se encuentran dentro de cajas de cartón y bolsas de rafia, varias de estas se encuentran deterioradas y rotas por el largo tiempo expuestas a las condiciones climáticas ocasionando que los medidores de energía se hayan caído sobre el suelo con cobertura vegetal. El administrado debe almacenar los residuos garantizando la higiene y el orden, de tal manera que eviten fugas, derrames o dispersión de los residuos sólidos.

De lo expuesto, el administrado habría almacenado diversos residuos sin considerar la seguridad, higiene y orden. Adicionalmente, dentro de estos residuos se han encontrado diversos RAEE, los mismos que no están acopiados de manera segura y ambientalmente adecuada. Cabe mencionar que, muchas veces los RAEE tienen componentes o sustancias peligrosas (tales como metales pesados incluyendo plomo, cadmio y cromo) que si no son extraídos y tratados adecuadamente se convertirán en un riesgo para el medio ambiente y para la salud de quienes lo manejan informalmente y sin cuidado, por ello la importancia de su adecuado almacenamiento.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 10.



79. Como se observa, en base a las fotografías recabadas en el Informe de Supervisión, la DS concluye que existe un riesgo (daño potencial) al ambiente, pues los residuos sólidos encontrados están sobre suelo con cobertura vegetal, pese a que algunos de ellos son objetos que se emplean en el sector eléctrico (luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves termoeléctricas) y contienen plomo, cadmio y cromo; de ahí, que generen una contingencia o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento o impacto negativo al medio ambiente.



80. A esto último cabe señalar que el Informe de Supervisión y las fotografías obtenidas con ocasión del ejercicio de la función supervisora constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen, los cuales tienen veracidad y fuerza probatoria mientras no sean desvirtuados por otros<sup>70</sup>, toda vez que

<sup>70</sup>

TUO de la LPAG.

Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización

244.1. El Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo los siguientes datos:  
(...)

244.2. Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones<sup>71</sup>.

81. En ese sentido, más allá de que las aseveraciones de Hidrandina sean correctas —es decir, que las lamparás objeto del hallazgo son de vapor de sodio y que la degradación de los metales se da un periodo de tiempo amplio—, las cuales tampoco ha acreditado con medio probatorio idóneo<sup>72</sup>, se concluye que en el presente caso sí se ha verificado la existencia de un riesgo al medio ambiente producto del almacenamiento inadecuado de los residuos sólidos de Hidrandina; por tanto, no se ha infringido el principio de tipicidad.
82. Por lo antes expuesto, corresponde rechazar los argumentos del administrado en este extremo, en la medida que no se ha vulnerado el principio de tipicidad.

#### **VII.2 Determinar si se ha vulnerado el principio de razonabilidad al momento de imputar y determinar responsabilidad al administrado.**

83. Por otro lado, a efectos de eximirse de responsabilidad, Hidrandina señala que se ha vulnerado el principio de razonabilidad, argumentando nuevamente que en el presente caso no está probado el daño al medio ambiente.
84. Al respecto, el principio de razonabilidad se encuentra consagrado, de forma general, en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>73</sup>, el cual dispone que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando califiquen infracciones, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Criterio adoptado en el considerando 44 de la Resolución N° 049-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019.

<sup>72</sup> No está demás mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser subsanada o relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

<sup>73</sup> **TUO de la LPAG.**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia

1.4. **Principio de razonabilidad.** - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

<sup>74</sup> Respecto al principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la doctrina nacional ha mencionado lo siguiente:

La razonabilidad, en sentido estricto, implica que los fines perseguidos por la limitación a los intereses de los administrados sean válidos y legítimos en un Estado de derecho. Si los fines de dichos actos de gravamen tienen por finalidad justificar un comportamiento arbitrario, autoritario o discriminatorio por parte de la Administración Pública, es evidente que la misma viola el principio de preferencia por los derechos fundamentales y deviene en inconstitucional.

85. Asimismo, en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>75</sup> se establece que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
86. Sobre esta base, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>76</sup> que el principio de razonabilidad en materia administrativa exige: (i) que las decisiones de la autoridad deben adoptarse dentro del marco de sus facultades y manteniendo la proporción entre los medios a emplearse y los fines públicos que persigue; y, (ii) que, en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones que eventualmente se impongan a los administrados deben cumplir con el propósito de desincentivar la comisión de conductas infractoras.
87. En este orden, se procederá a evaluar para efectos de este apartado si se ha infringido el principio de razonabilidad en torno a la determinación de responsabilidad administrativa, precisándose que dicho principio también será analizado cuando se aborde la multa impuesta a Hidrandina (cuarta cuestión controvertida).
88. Siendo esto así, se tiene que en el presente caso no se ha vulnerado el principio de razonabilidad al momento de imputar y determinar la responsabilidad administrativa, ya que se ha acreditado que el incumplimiento de la obligación del administrado de almacenar inadecuadamente sus residuos sólidos ha generado un daño potencial al medio ambiente (ver considerandos 75 a 78 de la presente resolución).
89. Tenemos entonces que, el inicio del presente procedimiento y la decisión de la DFAI de determinar la responsabilidad administrativa de Hidrandina, resulta proporcional con relación al fin público que persigue, pues existe una conducta antijurídica frente a la cual la Administración no puede permanecer indiferente.
90. En tal sentido, quedan desvirtuados los argumentos del administrado en este extremo.

### **VII.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Hidrandina por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.**

GUZMÁN, Christian. *Manual del procedimiento administrativo general*. Pacífico editores, Lima, 2013, pp. 46 y 47.

<sup>75</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

3. **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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: (...)

<sup>76</sup> Considerando 53 de la Resolución N° 044-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de marzo de 2017.

91. Prosiguiendo con el análisis de los argumentos impugnatorios, Hidrandina alega que no sería responsable, pues ha subsanado voluntaria la conducta imputada; sin embargo, la DFAI no valoró las pruebas que presentó, por lo que se habría vulnerado el principio de verdad material y debido procedimiento.
92. Para estos efectos, el administrado señala que no se han valorado las pruebas presentadas en sus escritos de descargos (la Carta N° GR/F-1781-2018), específicamente un correo de fecha 12 de enero de 2018 y el "Informe de Levantamiento de Observaciones" que fue adjuntado a dicho correo. Así pues, indica que el hecho que se haya presentado fotografías en fecha posterior al inicio del procedimiento no permite concluir que la conducta infractora subsistió hasta el inicio del procedimiento.
93. En esta línea, debe mencionarse que el principio del debido procedimiento, consagrado en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>77</sup>, constituye uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, debido a que atribuye a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
94. Precisamente, dentro de los principios a los cuales está sujeto un procedimiento se encuentra el principio de verdad material consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del del TUO de la LPAG<sup>78</sup>. Conforme a este principio, las decisiones de la Administración deberán basarse en hechos debidamente probados y sustentados a través de los medios probatorios correspondientes.
95. Respecto al principio de verdad material, la doctrina señala que este exige que el empleado público encargado de la instrucción de un procedimiento advierta la naturaleza jurídica y los fines de cada uno de los documentos que forman parte

<sup>77</sup> TUO de la LPAG  
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora (...)

2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento (...)

<sup>78</sup> TUO de la LPAG  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

del expediente administrativo de modo que estos, a su vez, cumplan su finalidad en el procedimiento administrativo específico<sup>79</sup>.

96. Asimismo, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que, a partir de los principios de debido procedimiento y de verdad material, se establece la garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivados y fundados en derecho<sup>80</sup>.
97. En tal sentido, se considera pertinente dilucidar si, en observancia de los referidos principios, la DFAI ha valorado correctamente los medios probatorios presentados por el administrado para acreditar la subsanación voluntaria de su conducta, siendo necesario exponer previamente algunos conceptos sobre este mecanismo, por ejemplo, si la conducta imputada es subsanable o no.

Sobre el mecanismo y medios probatorios para acreditar la subsanación voluntaria

98. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>81</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
99. En ese sentido, de acuerdo a lo manifestado por el TFA en anteriores pronunciamientos<sup>82</sup>, para la configuración del mencionado eximente de responsabilidad administrativa deben concurrir las siguientes condiciones, de forma copulativa:
- (i) Se realiza de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
  - (ii) Se produce de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
  - (iii) La subsanación de la conducta infractora<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. "Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo". En: *Revista Derecho PUCP*. N° 67. Lima, 2011. p. 200.

<sup>80</sup> Considerandos 113 y 114 de la de la Resolución N° 146-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 10 de marzo de 2019.

<sup>81</sup> **TUO de la LPAG.**

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

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

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253. (...)

<sup>82</sup> Ver las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM 14 de diciembre de 2018, entre otras.

<sup>83</sup> Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia (Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley

100. Sin embargo, previamente a evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, resulta necesario determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y los efectos que despliega, pues existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>84</sup> no son susceptibles de ser subsanadas.
101. En el presente caso se imputó a Hidrandina el almacenamiento inadecuado de residuos sólidos, siendo esta conducta subsanable, pues constituye una infracción permanente<sup>85</sup>, ya que la situación antijurídica se prolonga por la propia voluntad del administrado en tanto persista el almacenamiento inadecuado<sup>86</sup>. De ahí, que pueda ser revertida con posterioridad mediante la acreditación por parte del administrado del almacenamiento adecuado de sus residuos.

N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47) sostiene que:

"(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora" (...).

<sup>84</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

<sup>85</sup> El criterio sobre la imposibilidad de que las infracciones instantáneas sean subsanadas voluntariamente se encuentra recogido, por ejemplo, en el considerando 67 de la Resolución N° 160-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 8 de junio de 2018.

<sup>86</sup> En el numeral 252.2 del artículo 252° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se recoge cuatro tipos de infracciones: i) las instantáneas; ii) las instantáneas de efectos permanentes -llamadas también *infracciones de estado* por parte de la doctrina-; iii) las continuadas; y, iv) las permanentes. Al respecto, De Palma establece las siguientes definiciones sobre las infracciones referidas:

- **Infracciones instantáneas:** (...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. (...).
- **Infracciones de estado:** (...) se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La infracción también genera un estado jurídico duradero - como las permanentes- pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. (...).
- **Infracciones continuadas:** La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.
- **Infracciones permanentes:** (...) se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consume la infracción. (...)

Cfr. DE PALMA, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. En: *Revista española de derecho administrativo*, N° 112, España, 2001, pp. 553-574. Disponible en: <[http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf)> Consulta: 2 de agosto de 2018.

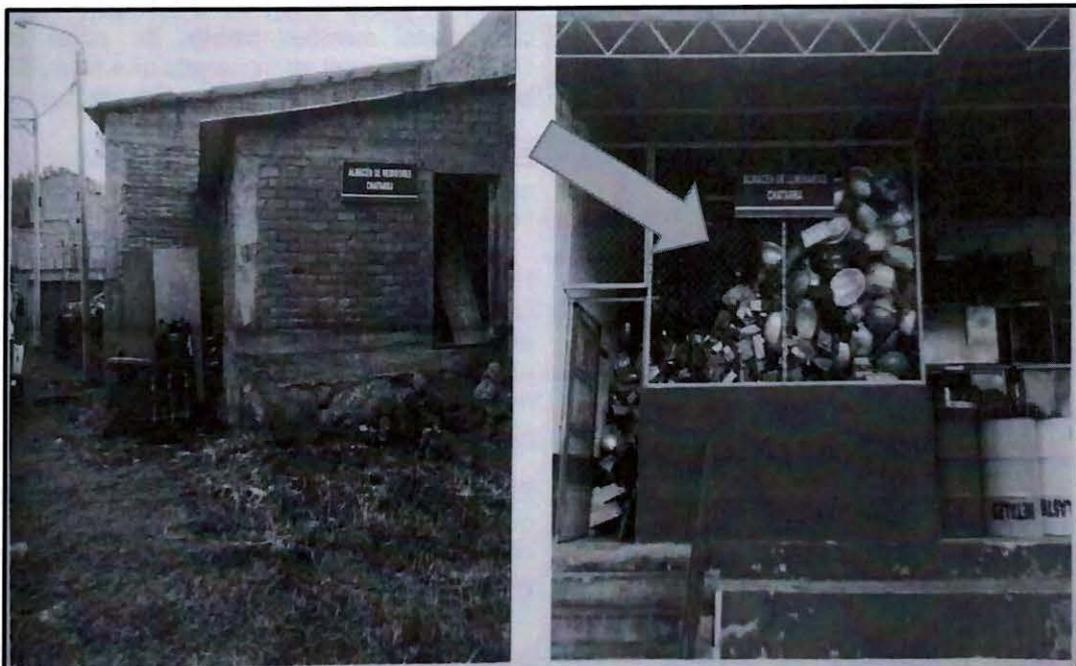
- 
- 
- 
- 
102. Partiendo de esta premisa, se procederá a evaluar si el administrado ha acreditado el cumplimiento de los requisitos que se exigen para la configuración del mecanismo de subsanación voluntaria de la conducta con anterioridad al inicio del procedimiento.
103. No obstante, para efectos de aplicar el mecanismo en cuestión, el TFA ha establecido que la subsanación voluntaria debe acreditarse por parte del administrado a través de medios probatorios idóneos que permitan corroborar tal situación, como es el caso de fotografías georreferencias y fechadas.
104. La necesidad de contar con este tipo de medios probatorios para acreditar fehacientemente la subsanación de la conducta, guarda sentido en la medida que las fotografías fechadas y georreferenciadas permiten verificar si la corrección se efectuó antes del inicio del procedimiento y si el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincide con el área en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas a la subsanación de su conducta<sup>87</sup>.
105. Siendo esto así, se ha procedido a revisar los medios probatorios presentados por el administrado, concluyéndose que Hidrandina no ha cumplido con acreditar la primera condición que se exige para la subsanación voluntaria: que haya subsanado su conducta antes del inicio del presente procedimiento, es decir, antes del **24 de agosto de 2018**<sup>88</sup>.
106. Así pues, respecto al correo de fecha 12 de febrero de 2018 y el informe aludidos por el administrado, corresponde mencionar que estos fueron adjuntados con su escrito de descargos presentado el **25 de setiembre de 2018**<sup>89</sup>, es decir, con posterioridad al inicio del presente procedimiento.
107. Así pues, en el correo de fecha 12 de febrero de 2018 (folio 17), enviado entre los colaboradores del administrado, se indica que “se remite Informe de levantamiento de observaciones para la OEFA”. Sin embargo, este correo por sí solo no deja constancia de la subsanación de la conducta ni que el informe al que se hace alusión sea el mismo que el presentado junto con el escrito de descargos de fecha 25 de setiembre de 2018, informe que obra entre los folios 19 al 25.
108. Por este motivo, al no estar acreditado que con dicho correo se remitió el citado informe, no podría asumirse que las fotografías que este contiene —que no se encuentran fechadas ni georreferenciadas— fueron tomadas para el 12 de febrero de 2018.
109. A criterio del TFA, al no encontrarse fechadas dichas fotografías debe asumirse como fecha el momento en que fueron aportadas por el administrado; es decir, la fecha de presentación del escrito de descargos, que se dio una vez iniciado el presente procedimiento.

<sup>87</sup> Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 060-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de febrero de 2019.

<sup>88</sup> Fecha en la cual se notificó la resolución de imputación de cargos (folio 13).

<sup>89</sup> Folios 15 al 25.

110. No obstante, incluso asumiendo que con el correo en cuestión se adjuntó el citado informe, marcando una fecha para las fotografías que contiene, tal situación tampoco determina la configuración del mecanismo de subsanación voluntaria, pues dichas fotografías no acreditan la corrección de toda la conducta como tal.
111. En efecto, tales fotografías solo evidencian que el administrado realizó un almacenamiento de las luminarias objeto del hallazgo de la Acción de Supervisión 2018, pero no acreditan la corrección de su conducta respecto a los demás residuos sólidos materia del citado hallazgo (medidores, cajas de medidores, llaves termoelectricas y otras chatarras metálicas).



Fuente: Escrito de descargos de fecha 25 de setiembre de 2018 (folio 24).

112. Como se advierte, los citados medios probatorios no acreditan la corrección de la conducta infractora como tal, antes del inicio del presente procedimiento administrado.
113. Asimismo, se han analizado los demás medios probatorios presentados por el administrado, advirtiéndose que estos tampoco acreditan la corrección de la conducta antes del inicio del procedimiento, tal como puede observarse del siguiente cuadro:

**Cuadro 3: Análisis de los medios probatorios presentados por el administrado**

Escrito	Medio probatorio	Análisis
Escrito presentado el 25 de setiembre de 2018 <sup>90</sup>	Correos electrónicos <sup>91</sup>	<p>En estos correos, remitidos entre los colaboradores del administrado, se hace mención a la necesidad de levantar las observaciones advertidas en la acción de supervisión y la elaboración de un informe.</p> <p>Sin embargo, esta documentación no acredita por si sola la subsanación de la conducta, pues solo constituyen manifestaciones de parte de los colaboradores del administrado que no evidencian la corrección de la conducta y sus efectos.</p>
	Informe de levantamiento de observaciones <sup>92</sup>	<p>En este informe se presentan fotografías sobre el actual almacenamiento de las luminarias objeto del hallazgo.</p> <p>Sin embargo, estas fotografías tampoco acreditan la subsanación de la conducta pues no se encuentran fechadas y solo dejan constancia del almacenamiento sobre parte de los objetos materia del hallazgo, por lo que subsistiría la responsabilidad por la conducta imputada.</p>
Escrito presentado el 6 de noviembre de 2018 <sup>93</sup>	No se presentan medios probatorios.	El administrado no presenta medios probatorios que acrediten la subsanación voluntaria de la conducta antes del inicio del presente procedimiento.
Escrito presentado el 28 de diciembre de 2018 (apelación) <sup>94</sup>	Informe sobre levantamiento de observaciones del OEFA <sup>95</sup>	<p>Este informe contiene fotografías sobre las acciones efectuadas por el administrado para corregir su conducta.</p> <p>Sin embargo, estas fotografías no se encuentran fechadas, por lo que no permiten acreditar la subsanación de la conducta con anterioridad al inicio del presente procedimiento.</p>

<sup>90</sup> Folios 15 al 25.

<sup>91</sup> Folios 16 al 18.

<sup>92</sup> Folios 19 al 25.

<sup>93</sup> Folio 42.

<sup>94</sup> Folios 69 al 143.

<sup>95</sup> Folios 85 al 93.

	Convenio de cooperación suscrito el 09 de octubre de 2018 <sup>96</sup> .	La suscripción de este convenio no acredita por si solo la subsanación de la conducta, tanto más si ha sido suscrito con posterioridad al inicio del presente procedimiento (24 de agosto de 2018).
	Informe sobre entrega de materiales RAEE <sup>97</sup> .	Este informe contiene fotografías sin fechar, correos electrónicos y facturas emitidas en noviembre de 2018, las cuales, dada su naturaleza, no acreditan fehacientemente la corrección de la conducta antes del inicio del presente procedimiento (24 de agosto de 2018).
	Informe sobre levantamiento de observaciones del OEFA <sup>98</sup>	Este informe contiene fotografías sin fechar y documentos emitidos en noviembre de 2018 (facturas, constancia, carta y certificados), los cuales no acreditan la subsanación de la conducta antes del inicio del procedimiento.
Escrito presentado el 4 de enero de 2019 <sup>99</sup>	Acta de Supervisión <sup>100</sup>	En esta acta se deja constancia del hallazgo efectuado en las instalaciones del administrado, por lo que no acredita la subsanación de la conducta como tal.
Escrito presentado el 26 de marzo de 2019 <sup>101</sup>	Documentación presentada con anterioridad en el marco del procedimiento <sup>102</sup>	El administrado adjunta informes, escritos y certificados que ha presentado con motivo del presente procedimiento y que han sido analizados filas atrás, por lo que nos remitimos a lo ahí concluido.
	Estado de resultados de Hidrandina del 2017 y 2016 <sup>103</sup>	Este documento solo detalla los resultados obtenidos por el administrado en los ejercicios económicos 2017 y 2016, por lo que no acredita la subsanación voluntaria de la conducta.

<sup>96</sup> Folios 94 al 98.

<sup>97</sup> Folios 99 al 124.

<sup>98</sup> Folios 125 al 139.

<sup>99</sup> Folios 140 al 143.

<sup>100</sup> Folios 141 al 143.

<sup>101</sup> Folios 146 al 160.

<sup>102</sup> Folios 147 al 159.

<sup>103</sup> Folios 160.

Escrito presentado el 29 de abril de 2019 <sup>104</sup>	No se presentan medios probatorios.	El administrado no presenta medios probatorios que acrediten la subsanación voluntaria de la conducta antes del inicio del presente procedimiento.
Escrito presentado el 3 de mayo de 2019 <sup>105</sup>	Resoluciones emitidas con motivo del presente procedimiento <sup>106</sup> .	Esta documentación no está destinada a acreditar la subsanación voluntaria de la conducta con anterioridad al inicio del presente procedimiento.

Elaboración: TFA.

114. Del cuadro anterior se tiene que el administrado no ha acreditado la subsanación de la conducta imputada con anterioridad al inicio del presente procedimiento, por lo que no corresponde aplicar la eximente de responsabilidad materia de análisis.
115. Sobre esto último, no está demás mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad<sup>107</sup>.
116. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos esbozados por el administrado en este extremo y, en tal sentido, confirmar la responsabilidad administrativa.

#### **VII.4 Determinar si la multa impuesta a Hidrandina vulnera el principio de razonabilidad.**

117. Finalmente, el administrado señala, de forma general, que la sanción impuesta vulnera el principio de razonabilidad.
118. Al respecto, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa se encuentra recogido en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Folios 146 al 160.

<sup>105</sup> Folios 187 al 200.

<sup>106</sup> Folios 188 al 200.

<sup>107</sup> Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

<sup>108</sup> TUO de la LPAG.

#### **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

3. **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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

119. Conforme a dicho dispositivo, el principio de razonabilidad exige que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
120. Asimismo, el citado principio prescribe que las sanciones a ser aplicadas sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observarse los siguientes criterios: (i) el beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; (ii) la probabilidad de detección de la infracción; (iii) la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; (iv) el perjuicio económico causado; (v) 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; (vi) las circunstancias de la comisión de la infracción; y, (vi) la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
121. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional<sup>109</sup> de la Administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
122. En el ámbito del OEFA, esta entidad se encuentra facultada para establecer criterios respecto a la gradualidad de las sanciones correspondientes, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 3 del artículo II del Título Preliminar<sup>110</sup> del TULO de la LPAG, así como en el numeral 247.2 del artículo 247° de la misma norma<sup>111</sup>.

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

<sup>109</sup> Al respecto, Juan Morón Urbina (*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p 699) señala que:

(...) cuando la ley autoriza a una autoridad pública la aplicación de sanciones administrativas le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el margen de apreciación subjetiva que tiene para poder tipificar la conducta incurrida, en determinar las pruebas necesarias, en la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la elección de la sanción a aplicarse, dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa.

<sup>110</sup> TULO de la LPAG.  
Título Preliminar (...)  
Artículo II. Contenido (...)

3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.

<sup>111</sup> TULO de la LPAG.  
Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este Capítulo (...)

- 247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar

123. Resulta oportuno señalar, sin embargo, que el margen de discrecionalidad que tiene el OEFA para determinar la cuantía de la sanción aplicable debe tomar en consideración el principio de razonabilidad; razón por la cual, la sanción a imponerse tiene que contemplar los factores previstos en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG.
29. Bajo dicho contexto, la multa que se impone a los administrados producto de una infracción ambiental toma como base la fórmula contenida en la Metodología para el cálculo de multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes a utilizarse en la graduación de sanciones<sup>112</sup> (**Metodología para el Cálculo de Multas**), que pasamos a detallar:

#### Fórmula para el cálculo de la multa

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

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

124. Tomando en cuenta lo antes expuesto se ha procedido a revisar la multa impuesta al administrado, concluyéndose que esta ha sido calculada en amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, resultando un monto ascendente a ocho con 08/100 (8.08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Este monto toma en cuenta el daño potencial (riesgo) ocasionado por la conducta del administrado, tal como se establece en la Resolución Directoral (considerando 72).
125. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA<sup>113</sup>, 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. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.

necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador. Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

<sup>112</sup> Aprobada con Resolución N° 035-2013-OEFA-PCD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo de 2013, y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de setiembre de 2017.

<sup>113</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial *El Peruano* del 12 de octubre de 2017.

Artículo 12°. - Determinación de las multas (...)

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.

126. Al respecto, cabe señalar que, a la fecha de emisión de la Resolución Directoral, el administrado no atendió el requerimiento de información realizado por la autoridad fiscalizadora. Por lo tanto, la DFAI no pudo realizar la aplicación del principio de no confiscatoriedad a la multa a imponerse.

127. No obstante, tomando en cuenta que el administrado ha adjuntado con posterioridad a la emisión de la Resolución Directoral sus resultados del ejercicio económico 2017<sup>114</sup>, se ha podido advertir que la multa impuesta tampoco vulnera el citado principio de no confiscatoriedad. Esto es así, pues para el 2017 el administrado generó un ingreso bruto anual de S/ 875 758.00; de ahí, que la multa impuesta (8.08 UIT) no sobrepase el 10% de dicho monto (S/ 87 575.80).

128. De acuerdo a lo antes señalado, se confirma la multa de **8.08 UIT** impuesta al administrado por la comisión de la infracción administrativa.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** – **CORREGIR** el error material incurrido en el apartado “Normas tipificadoras y sanciones aplicables” de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 2207-2018-OEFA/DFAI del 25 de julio de 2018, precisando que este queda redactado en los siguientes términos:

**Tabla N° 1: Presunta infracción administrativa imputada al administrado**

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Calificación de infracciones imputadas, normas tipificadoras y sanciones que podrían corresponder
		<b>Norma sustantiva presuntamente incumplida</b>
	Hidrandina no realizó un adecuado	(...)
		<b>Normas tipificadoras y sanciones aplicables</b>

<sup>114</sup> Folio 160. El citado documento fue adjuntado a través del escrito presentado el 26 de marzo de 2019.

N°	Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Calificación de infracciones imputadas, normas tipificadoras y sanciones que podrían corresponder																				
1	almacenamiento de los residuos sólidos (luminarias en desuso, medidores, cajas de medidores, llaves termoelectricas y otras chatarras metálicas), al disponerlos a la intemperie, sobre el suelo natural con vegetación, rebasando la capacidad de almacenamiento y sin contar con sistema de contención.	<p><b>Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, aprueba el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.</b></p> <p><b>Artículo 135°. - Infracciones</b></p> <p>Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:</p> <table border="1" data-bbox="667 943 1353 1361"> <thead> <tr> <th data-bbox="667 943 746 1039"></th> <th data-bbox="746 943 951 1039">Infracción</th> <th data-bbox="951 943 1090 1039">Base referencial</th> <th data-bbox="1090 943 1246 1039">Calificación de la gravedad de la infracción</th> <th data-bbox="1246 943 1353 1039">Sanción</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="667 1039 746 1066">1</td> <td colspan="4" data-bbox="746 1039 1353 1066">De los generadores de residuos no municipales</td> </tr> <tr> <td data-bbox="667 1066 746 1093">1.2</td> <td colspan="4" data-bbox="746 1066 1353 1093">Sobre el manejo de residuos sólidos</td> </tr> <tr> <td data-bbox="667 1093 746 1361">1.2.3</td> <td data-bbox="746 1093 951 1361">Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.</td> <td data-bbox="951 1093 1090 1361">Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.</td> <td data-bbox="1090 1093 1246 1361">Grave</td> <td data-bbox="1246 1093 1353 1361">Hasta 1 000 UIT</td> </tr> </tbody> </table>		Infracción	Base referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción	1	De los generadores de residuos no municipales				1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos				1.2.3	Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 000 UIT
	Infracción	Base referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción																		
1	De los generadores de residuos no municipales																					
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos																					
1.2.3	Almacenar residuos sin adoptar las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículos 30, 36 y Literal i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 000 UIT																		

**SEGUNDO.** – CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2942-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, que declara la responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electronorte Medio S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; impone la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma; y sanciona al administrado con ocho con 08/100 (8.08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); por los argumentos expuestos en la parte considerativa; en tal sentido, queda agotada la vía administrativa.

**TERCERO.** – DISPONER que el monto de la multa impuesta, ascendente a ocho con 08/100 (8.08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**CUARTO.** – NOTIFICAR la presente resolución a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad Electronorte Medio S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidente  
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



.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**MARY ROJAS CUESTA**

**Vocal**

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

.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**

**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° 263-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 42 páginas.