



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

RESOLUCIÓN N° 261-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0516-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD DEL ORIENTE S.A. – ELECTRO ORIENTE S.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3209-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 3209-2018-OEFA/DFAI del 21 de diciembre de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2527-2018-OEFA/DFAI del 25 de octubre de 2018, que determinó la responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Lima, 28 de mayo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A.¹ (en adelante, **Electro Oriente**) es titular de la Central Hidroeléctrica Cállic (en adelante, **CH Cállic**)², ubicada en el distrito de Luya, provincia de Luya, departamento de Amazonas³.
2. El 9 de agosto de 2016, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular a la CH Cállic (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), cuyos resultados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión suscrita el 9 de agosto de 2016⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**) y el Informe de Supervisión N° 049-2017-

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20103795631.

² Según se detalla en el Apartado I del Informe de Supervisión N° 049-2017-OEFA/DS-ELE (folio 2).

³ Según se detalla en el Apartado I del Informe de Supervisión N° 524-2017-OEFA/DS-ELE (folio 1).

⁴ Páginas 23 a 25 del archivo "IPSD N° 561-2016-OEFA.DS-ELE CH CACLIC", contenido en el CD que obra en el folio 19.

Juan

OEFA/DS-ELE de fecha 23 de febrero de 2017⁵ (en adelante, **Informe Supervisión**).

3. Sobre esa base, mediante la Resolución Subdirectorial N° 887-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de marzo de 2018⁶, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Electro Oriente.
4. Posteriormente, luego de la evaluación de los descargos del administrado⁷, la SFEM de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 923-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 14 de junio de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁸.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción⁹, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2527-2018-OEFA/DFAI del 25 de octubre de 2018¹⁰ (**Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Electro Oriente¹¹ por la comisión de la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

⁵ Folios 2 al 19.

⁶ Folios 20 al 22, notificada el 11 de abril de 2018 (folio 23).

⁷ Folios 25 al 33. Escrito presentado el 10 de mayo de 2018.

⁸ Folios 34 al 40, notificado el 18 de junio de 2018 (reverso del folio 44).

⁹ Folios 46 al 50. Escrito presentado el 9 de julio de 2018.

¹⁰ Folios 60 al 67, notificada el 7 de noviembre de 2018 (folio 68).

¹¹ Como se indica en la Resolución Directoral I, el presente procedimiento se encuentra sujeto a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, en tanto no se encuentra dentro de los supuestos de no aplicación previstos en dicho dispositivo:

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora¹²

N° ¹³	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	Electro Oriente realizó un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos peligrosos y no peligrosos, en la zona del ex desarenador de la CH Cálclic (coordenadas UTM WGS 84, 178248E / 9314587N)	Literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N° 25844 (LCE) ¹⁴ ; y numerales 1 y 2 del artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (RLGRS) ¹⁵ .	Literal d) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS ¹⁶ .

Fuente: Resolución Directoral I y Resolución Subdirectoral N° 887-2018-OEFA/DFAI/SFEM.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

6. La declaración de responsabilidad administrativa, por parte de la DFAI se sustentó en las siguientes consideraciones:

- (i) Frente al argumento del administrado que no ha generado los residuos sólidos objeto del hallazgo, la DFAI manifestó que, de la información alcanzada, no puede inferirse que los residuos sólidos no fueron generados por Electro Oriente. Por el contrario, de lo actuado se tiene que dichos residuos fueron generados producto de las actividades de Electro Oriente.

¹² Mediante la Resolución Directoral I se archivaron las siguientes conductas: (i) realizar un inadecuado almacenamiento de residuos al disponerlos en un espacio abierto (Conducta Infractora N° 1), y (ii) no realizar el monitoreo mensual de efluentes (Conducta Infractora N° 3), debido a que, según el análisis de la DFAI, fueron subsanadas por el administrado.

¹³ Para efectos del presente cuadro, se toma la numeración efectuada en la resolución de imputación de cargos (Resolución Subdirectoral N° 887-2018-OEFA/DFAI/SFEM).

¹⁴ 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

¹⁵ **RLGRS, aprobado con Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2004, y derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, publicado el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 39°. - Consideraciones para el almacenamiento
Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos (...)
2. A granel sin su correspondiente contenedor (...).

¹⁶ **RLGRS.**

Artículo 145°. - **Infracciones**

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

1. **Infracciones leves.** - en los siguientes casos: (...)
d. Otras infracciones que no revistan mayor peligrosidad.

Artículo 147°. - **Sanciones**

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

1. **Infracciones leves:** (...)
b. Multa de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 a 50 UIT.

- (ii) Respecto a las acciones efectuadas por el administrado sobre los residuos sólidos, la DFAI indicó que Electro Oriente no ha acreditado el transporte y disposición final de dichos residuos.
 - (iii) Asimismo, la DFAI precisó que el administrado ha corregido la conducta imputada con posterioridad al inicio del procedimiento, por lo que no corresponde imponerle medida correctiva alguna.
7. Frente a la Resolución Directoral I, el 28 de noviembre de 2018, el administrado interpuso un recurso de reconsideración¹⁷, con los siguientes argumentos:
- (i) Electro Oriente ha sustentado, a través de una denuncia policial que se archivó, que el 3 de mayo de 2018 fue víctima de la sustracción de materiales peligrosos en el ex desarenador de la CH Cállic, lo cual debe ser valorado pues acredita la inexistencia de responsabilidad administrativa.
 - (ii) En el presente caso no se ha vulnerado ninguna norma ambiental, pues los residuos objeto del hallazgo fueron hurtados de las instalaciones de la CH Cállic.
8. Mediante Resolución Directoral N° 3209-2018-OEFA/DFAI de fecha 21 de diciembre de 2018¹⁸ (**Resolución Directoral II**), la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración de Electro Oriente, en base a los siguientes argumentos:
- (i) Respecto al supuesto hurto de los residuos, alegado por el administrado, la DFAI indicó que la denuncia penal presentada por Electro Oriente fue archivada debido a que no se acreditó que tales residuos fueron sustraídos por terceros.
 - (ii) Por tanto, ha quedado acreditado que no ha existido un hurto de los residuos sólidos, habiendo Electro Oriente realizado un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de estos.
9. Finalmente, el 22 de enero de 2019 el administrado presentó un recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral II, planteando los siguientes argumentos:
- (i) Se han vulnerado los principios de presunción de licitud, motivación y debido procedimiento, pues la DFAI no cuenta con medios probatorios suficientes que permitan contrastar los hechos y asegurar de manera fehaciente la existencia de responsabilidad por parte de Electro Oriente.

¹⁷ Folios 70 al 74.

¹⁸ Folios 79 al 81, notificado el 2 de enero de 2019 (folio 82).

¹⁹ Folios 83 al 89.

- (ii) En el presente caso no se ha vulnerado norma ambiental, pues no existe medio probatorio que acredite de manera fehaciente la infracción imputada por el OEFA.
- (iii) La responsabilidad administrativa se determina cuando existe incumplimiento de la normativa que se encuentra tipificada como infracción administrativa en una norma con rango de ley.
- (iv) Se ha realizado una denuncia penal el día 3 de mayo de 2018, por las sustracciones de materiales peligrosos en la CH Cállic, siendo esta denuncia un indicio a efectos de determinar la inexistencia de responsabilidad administrativa.

II. COMPETENCIA

- 10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente²⁰, se creó el OEFA.
- 11. 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)²¹, modificada por la Ley N° 30011, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
- 12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores

²⁰ 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.

²¹ 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.

involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²².

13. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁴ al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁵ 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.
14. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley SINEFA²⁶, y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁷, se disponen que el TFA es el órgano encargado de

²² **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.

²³ **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.

²⁴ **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.

²⁵ **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.

²⁶ **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.

²⁷ **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley General del Ambiente (LGA)²⁹ prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. 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.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²⁸ Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC.

²⁹ 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.

el individuo, la sociedad y el ambiente³⁰.

19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³¹, 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 preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
20. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁴.
22. 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.

³⁰ Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³¹ **Constitución Política del Perú de 1993.**

Artículo 2º.- 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.

³² 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".

³³ 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.

³⁴ Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC.

IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³⁵ (en adelante, TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscribe a las siguientes:
- (i) Determinar si en el presente caso se han vulnerado los principios de presunción de licitud, debido procedimiento y motivación.
 - (ii) Determinar si en el presente caso se ha vulnerado el principio de tipicidad.
 - (iii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

25. Previamente al análisis de las cuestiones controvertidas, se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de almacenar adecuadamente residuos sólidos, en tanto el incumplimiento de dicha obligación constituye el objeto de la conducta infractora imputada.

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

³⁵

TUO de la LPAG

Artículo 218°.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

Artículo 221°.- Requisitos del recurso

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

26. Conforme al numeral 2 del artículo 119° de la LGA³⁶, la gestión de residuos sólidos no municipales³⁷, 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.
27. Asimismo, de acuerdo con los artículos 13° y 14° de la Ley General de Residuos Sólidos³⁸ (LGRS)³⁹, los residuos sólidos deben ser manejados de forma sanitaria y ambientalmente adecuada, a través de un sistema que incluya, entre otros, el **almacenamiento** y la disposición final de los residuos⁴⁰.
28. Llegado a este punto, corresponde mencionar que, conforme al literal h) del artículo 31° de la LCE⁴¹, los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas son responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma

³⁶ 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.

³⁷ 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).

³⁸ **Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Ley N° 27314**, publicada el 21 de julio de 2000, y derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1278, que entró en vigencia el 22 de diciembre de 2017.

Artículo 13°. - Disposiciones generales de manejo

El manejo de residuos sólidos realizado por toda persona natural o jurídica deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado, con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud, así como a los lineamientos de política establecidos en el Artículo 4.

Artículo 14°. - Definición de residuos sólidos

Son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, las siguientes operaciones o procesos: (...)

1. Minimización de residuos (...).
4. Almacenamiento (...).
10. Disposición final.

³⁹ Esta norma estuvo vigente al tiempo en que se llevó a cabo las acciones de supervisión, y, por tanto, resulta aplicable al presente caso en atención al artículo 103° de la Constitución, que dispone que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.

⁴⁰ A mayor abundamiento sobre este punto, este Tribunal ha señalado que un determinado material o sustancia ostenta la calidad de residuo sólido cuando no representa ninguna utilidad para su generador. Ver considerando 28 de la Resolución N° 017-2017-OEFA/TFA-SME de fecha 25 de enero de 2017.

⁴¹ **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

específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial⁴², como las relativas a la disposición de residuos sólidos⁴³.

29. Prosiguiendo con nuestro análisis respecto a la obligación de almacenar adecuadamente residuos peligrosos, en el artículo 22° de la LGRS se precisa que este tipo de residuos son aquellos que, por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos, representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente, presentando por lo menos una de las siguientes características: auto-combustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad⁴⁴.
30. Así pues, dado el carácter peligroso de este tipo de residuos sólidos, en el artículo 39° del RLGRS⁴⁵ —norma sustantiva cuyo incumplimiento se imputa en el presente caso— se establecen determinadas previsiones que deben tomarse en cuenta para el almacenamiento de dichos residuos, entre ellas, que el almacenamiento no se realice en un terreno abierto (inciso 1), ni que los residuos se almacenen a granel sin su correspondiente contenedor (inciso 2).
31. Asimismo, cabe indicar que el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que la etapa de almacenamiento —que incluye el acondicionamiento y almacenamiento en estricto⁴⁶—, tiene por finalidad que los residuos sólidos sean dispuestos de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada⁴⁷. Siendo que esta finalidad alcanza mayor incidencia en el caso de los residuos peligrosos,

⁴² 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.

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

⁴⁴ **LGRS**

Artículo 22.- Definición de residuos sólidos peligrosos

22.1 Son residuos sólidos peligrosos aquéllos que por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente.

22.2 Sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones nacionales específicas, se considerarán peligrosos los que presenten por lo menos una de las siguientes características: autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad.

⁴⁵ **RLGRS.**

Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos (...)
2. A granel sin su correspondiente contenedor.

⁴⁶ En la Sección I del Capítulo III del Título III del RLGRS se regula como parte del proceso de manejo de residuos sólidos, la etapa de almacenamiento, la cual incluye al acondicionamiento y almacenamiento en estricto de los residuos sólidos.

⁴⁷ Criterio adoptado en el considerando 37 de la Resolución N° 057-2016-OEFA/TFA-SEE 26 de agosto de 2016.

ya que, mediante su manejo y disposición de forma sanitaria y ambientalmente adecuada, podrán prevenirse impactos negativos a la salud y al medio ambiente⁴⁸.

32. De lo expuesto hasta este punto, se advierte que existe una obligación de los generadores de residuos sólidos de almacenarlos adecuadamente bajo determinados parámetros.
33. Por este motivo, el incumplimiento de dichos parámetros constituye una infracción administrativa, tal como ha sido previsto en el literal d) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS⁴⁹.
34. 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 y, finalmente, si se ha determinado correctamente la responsabilidad administrativa ante la conducta infractora imputada.

Sobre lo verificado en la Supervisión Regular 2016 y la determinación de responsabilidad

35. En el caso concreto, en la Supervisión Regular 2016 realizada a la CH Cállic, se constató lo siguiente:

Supervisión Regular 2016

Durante la supervisión se observó que en los ex desarenadores de la C.H. Cállic (Coordenadas UTM WGS 84, 178248E 9314587N) existen residuos sólidos peligrosos y no peligrosos (como: tableros eléctricos, baterías, mangueras, frascos de solventes, luminarias entre otros) dispuestos al granel y sobre suelo directo.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 2.

36. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral N° 887-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de marzo de 2018, la SFEM dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, imputando a Electro Oriente el inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de residuos peligrosos y no peligrosos en la zona del ex desarenador de la CH Cállic.
37. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Electro Oriente, debido a que los hallazgos encontrados en la acción de supervisión determinarían

⁴⁸ Criterio adoptando en los considerandos 30 y 31 de la Resolución N° 056-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de octubre de 2017.

⁴⁹ RLGRS.

Artículo 145°.- Infracciones

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

1. **Infracciones leves.** - en los siguientes casos: (...)
 - d. Otras infracciones que no revistan mayor peligrosidad.

Artículo 147°.- Sanciones

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

1. **Infracciones leves:** (...)
 - b. Multa de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 a 50 UIT.

el incumplimiento de la obligación del administrado de almacenar adecuadamente sus residuos sólidos.

VII.1 Determinar si en el presente caso se han vulnerado los principios de presunción de licitud, debido procedimiento y motivación

38. En su recurso de apelación, Electro Oriente alega que se ha vulnerado los principios de presunción de licitud, debido procedimiento y motivación, debido a que no se cuenta con los medios probatorios suficientes que prueben, de forma fehaciente, que ha realizado el inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de los residuos sólidos objeto del hallazgo materia.

Sobre los principios de presunción de licitud, debido procedimiento y motivación

39. Al respecto, en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁵⁰ se consagra al principio de presunción de licitud como una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose en virtud del mismo que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario.
40. Este principio se encuentra estrechamente ligado al principio de causalidad⁵¹, previsto en el numeral 8 del artículo 248 del referido cuerpo legal⁵², por el cual la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción sancionable.
41. Asimismo, estos principios están ligados al principio del debido procedimiento, consagrado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵³, en la medida que este último establece una serie de garantías, entre ellas, el derecho a una decisión motivada.

⁵⁰ 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: (...)

9. **Presunción de licitud.** - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...).

⁵¹ Criterio adoptando en el considerando 78 de la

⁵² 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: (...)

8. **Causalidad.** - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable (...).

⁵³ TUO de la LPAG.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

- 1.1. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada,

42. Esto es así, pues, conforme al numeral 4 del artículo 3° del TUE de la LPAG⁵⁴, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo, el cual debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
43. De forma más detalla, en el artículo 6° del citado cuerpo normativo⁵⁵ se dispone que la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
44. De una lectura conjunta de estos principios se desprende que, para la determinación de responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa, corresponde evaluar la vinculación (relación de causalidad) entre la conducta llevada a cabo por el administrado con la infracción objeto de imputación. Siendo que esta evaluación debe sustentarse en medios probatorios que generen convicción suficiente de tal vinculación, con el fin de arribar a una decisión debidamente motivada⁵⁶, que rompa el principio de licitud que existe sobre la actuación de los administrados.
45. En tal sentido, se considera necesario verificar si la imputación a Electro Oriente de realizar un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos sólidos respeta los citados principios; es decir, si existen medios probatorios suficientes que acrediten que el administrado cometió la conducta infractora imputada.

Sobre los medios probatorios que acreditan que el administrado cometió la conducta infractora imputada

46. Respecto a los medios probatorios que sustentan la imputación, de la revisión del expediente administrado se ha verificado que esta imputación se sustentó en las siguientes pruebas obtenidas en la Supervisión Regular 2016:

fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)

⁵⁴ TUE de la LPAG.

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

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

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

⁵⁵ TUE de la LPAG.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado (...).

⁵⁶ Criterio adoptado en la Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017 (considerando 103), la Resolución N° 461-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 21 de diciembre de 2018 (considerando 80) y la Resolución N° 060-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 6 de febrero de 2019 (considerando 79).

Supervisión Regular 2016



Fotografía N° H02-C: Vista de los residuos peligrosos y no peligrosos dispuestos a granel sobre suelo directo, ubicados en los ex desarenadores de la C.H. Cáliz, coordenadas UTM WGS 84, 178248E 9314587N.



Fotografía N° H02-E: Vista de los residuos: tableros de control, el que cuenta con etiqueta de inventario 30-33301671, activo fijo de Electro Oriente, donde además se observan cables metálicos, desbrozadora (RAEE) y otros residuos.



Fotografía N° H02-F: Otra vista de los residuos sólidos peligrosos: bloques de batería de potencia "ALCAD LP28", linterna, envases vacíos de solventes (thiner), agua para baterías, caja metálica de control, balde, entre otros.

Fuente: Informe de Supervisión, pp. 15 – 20.

47. La documentación antes transcrita permite concluir que sí existen medios probatorios suficientes para acreditar que Electro Oriente realizó un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos sólidos en la zona del ex desarenador de la CH Cádiz, en la medida que se verificó la existencia de residuos de su titularidad en dicha central, la cual es también de titularidad del administrado.
48. En tal sentido, y contrariamente a lo afirmado por el administrado, sí existen medios probatorios que acreditan, de manera fehaciente, la vulneración de las normas ambientales imputadas, relativas al incumplimiento de la obligación de Electro Oriente de almacenar adecuadamente sus residuos sólidos.
49. Sobre estos medios probatorios, cabe señalar que el Acta de Supervisión, así como el Informe de Supervisión y fotografías —elaborados 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 otros⁵⁷, toda vez que responden a una realidad

⁵⁷

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.

de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones⁵⁸.

50. En el presente caso, sin embargo, Electro Oriente no ha logrado aportar algún medio probatorio que desvirtúe los hechos verificados en la Supervisión Regular 2016; es decir, medios probatorios que evidencien que el administrado no realizó un inadecuado almacenamiento y acondicionamiento de sus residuos sólidos en la CH Cáclic.
51. 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 subsanada o relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad⁵⁹.
52. Por lo expuesto, corresponde desvirtuar los argumentos esgrimidos por el administrado en este extremo, ya que sí existen medios probatorios suficientes que acreditan que cometió la conducta infractora imputada; de ahí, que no se haya vulnerado los principios de licitud y debido procedimiento, ni del deber de motivación.

VII.2 Determinar si en el presente caso se ha vulnerado el principio de tipicidad

53. En su recurso de apelación, el administrado señaló que la responsabilidad administrativa se determina cuando existe incumplimiento de la normativa que se encuentra tipificado como infracción administrativa en una norma con rango de ley.
54. Al respecto, en el numeral 4 del artículo 248° del TUPA de la LPAG⁶⁰ se consagra al principio de tipicidad, por el cual 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.

⁵⁸ Criterio adoptado en el considerando 44 de la Resolución N° 049-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019.

⁵⁹ Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de abril de 2017.

⁶⁰ 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 (...).

55. De esta manera, el principio de tipicidad 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 infracción⁶¹.
56. Interpretando este marco, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades⁶² 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 la precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) un segundo nivel referido a la fase de la aplicación de la norma, en donde se exige que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma⁶³.
57. En el presente caso, el administrado señala que la infracción administrativa debe estar prevista en una norma con rango de ley, por lo que sus cuestionamientos se enfocarían al primer nivel de análisis del principio de tipicidad; de ahí, que corresponda determinar el asidero legal de tal cuestionamiento.
58. En este orden, se tiene que a Electro Oriente se le imputó el haber almacenado y acondicionado residuos sólidos peligrosos y no peligrosos en la zona del ex desarenador de la CH Cáclic.
59. Sobre esta base, se imputó al administrado el incumplimiento de la siguiente norma tipificadora: infracciones al RLGRS que no revisten mayor peligrosidad, regulada en el literal d) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS⁶⁴. Específicamente, se imputó a Electro Oriente infringir las siguientes disposiciones del artículo 39° del RLGRS⁶⁵: (i) que el

⁶¹ 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.

⁶² Ver Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018 (considerando 44), y Resolución N° 127-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 7 de marzo de 2019 (considerando 30).

⁶³ Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

⁶⁴ **RLGRS.**

Artículo 145° - Infracciones

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

1. **Infracciones leves**. - en los siguientes casos: (...)
 - d. Otras infracciones que no revistan mayor peligrosidad.

Artículo 147° - Sanciones

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

1. **Infracciones leves**: (...)
 - b. Multa de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 a 50 UIT.

⁶⁵ **RLGRS.**

Artículo 39° - Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos (...)

almacenamiento no se realice en un terreno abierto (inciso 1); y, (ii) la prohibición de almacenar los residuos a granel sin su correspondiente contenedor (inciso 2).

60. Como se advierte, la infracción administrativa imputada a Electro Oriente se encuentra regulada con la precisión suficiente, permitiendo comprender sin dificultad la conducta que se está proscribiendo: el almacenamiento de residuos sólidos infringiendo los parámetros previstos en el RLGRS⁶⁶.
61. Asimismo, el hecho que la tipificación de la infracción se encuentre prevista en un reglamento, que por su naturaleza no tiene rango de ley⁶⁷, no determina que exista, *per se*, una vulneración del principio de tipicidad.
62. Según se dispone en el numeral 4 del artículo 248° del TUPA de la LPAG⁶⁸, 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.
63. Sin embargo, este desarrollo reglamentario debe tener en consideración dos conceptos: la habilitación y remisión. Mediante el primero, la norma con rango de ley permite (habilita) al Ejecutivo para que dicte un reglamento sobre la misma materia que ella ha regulado, independientemente del contenido de aquél; y, mediante la segunda, la norma con rango de ley hace suyo o legitima el contenido de ese reglamento futuro, que completará (por remisión) el texto de la ley remitente⁶⁹.

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

⁶⁶ El hecho que la norma tipificadora se complemente con otros dispositivos previstos en el mismo RLGRS no vulnera el principio de tipicidad. Como ha manifestado el Tribunal Constitucional, dicho principio no puede exigir una claridad y precisión absoluta:

No puede entenderse (...) en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso (fundamento jurídico 46 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0010-2002-AI-TC).

⁶⁷ En el inciso 4° del artículo 200° de la Constitución se establece las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley las siguientes normas: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas. Ver fundamento jurídico 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0005-2010-PI-TC.

⁶⁸ TUPA 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. (...)
(El sombreado es agregado)

⁶⁹ Cfr. NIETO, Alejandro (2005). Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecno, pp. 267 - 280.

64. De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer"⁷⁰.
65. En el caso que nos ocupa, en la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la LGRS se **habilita** al Ejecutivo para aprobar el reglamento de esta⁷¹, a fin que precise las disposiciones que correspondan sobre la materia objeto de regulación.
66. De igual modo, el RLGRS regula como infracción el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos —incumpliendo los parámetros previstos en dicho reglamento—, pues se **remite** a la LGRS.
67. En efecto, tal como se expuso al momento de describir el marco normativo de la obligación cuya infracción se imputa a Electro Oriente, en los artículos 13° y 14° de la LGRS⁷² se establecen que los residuos sólidos deben ser manejados de forma sanitaria y ambientalmente adecuada, a través de un sistema que incluya, entre otros, el **almacenamiento** de los residuos.
68. En tal sentido, cuando el RLGRS establece como infracción el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos, no hace más que remitirse a lo previsto en la LGRS.
69. Por tanto, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado en este extremo, ya que no se ha vulnerado el principio de tipicidad.

⁷⁰ GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

⁷¹ LGRS.

Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales

Segunda. - Propuestas de reglamento y procedimientos técnicos administrativos

La Presidencia del Consejo de Ministros aprobará, en un plazo no mayor de 1 (un) año contado a partir de la publicación de la presente Ley, el Reglamento de Manejo de Residuos Sólidos, así como el de los procedimientos técnicos administrativos e instrumentos de aplicación indicados en los Artículos 37 y 38, con la opinión favorable previa de los Ministros de Salud; Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; Pesquería; Agricultura; Defensa, y Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

⁷² LGRS.

Artículo 13.- Disposiciones generales de manejo

El manejo de residuos sólidos realizado por toda persona natural o jurídica deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado, con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud, así como a los lineamientos de política establecidos en el Artículo 4.

Artículo 14.- Definición de residuos sólidos

Son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, las siguientes operaciones o procesos: (...)

4. Almacenamiento (...).

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

70. Finalmente, Electro Oriente menciona que el 3 de mayo de 2018, ha realizado una denuncia penal por la sustracción de materiales peligrosos en la CH Cáclic, siendo esta denuncia un indicio a efectos de determinar la inexistencia de responsabilidad administrativa.
71. Al respecto, se precisa que la denuncia penal presentada por el administrado solo constituye una declaración de parte que busca poner en conocimiento del Ministerio Público la comisión de un presunto delito⁷³; sin embargo, esta declaración no constituye por si sola un indicio de los hechos que ahí se señalan, ni mucho menos un indicio que exonere de responsabilidad administrativa por la conducta imputada.
72. A esto último, cabe agregar que la denuncia presentada por Electro Oriente no fue formalizada por el Ministerio Público; por el contrario, fue archivada porque "la propia denunciante y/o agraviada tampoco aportó mayores elementos que permitan continuar con la...investigación"⁷⁴.
73. No obstante, incluso de asumirse la veracidad de lo afirmado por Electro Oriente en su denuncia penal, tal situación tampoco exonera al administrado de responsabilidad por la conducta infractora imputada.
74. En el presente caso, se determinó la responsabilidad administrativa de Electro Oriente debido a que realizó un inadecuado almacenamiento de sus residuos en la zona del ex desarenador de la CH Cáclic.
75. Siendo esto así, la denuncia penal de Electro Oriente no constituye un medio probatorio que acredite que se ha configurado algún eximente de responsabilidad por la conducta infractora imputada⁷⁵, pues no permite concluir si los supuestos

⁷³ Solo cuando una denuncia tiene indicios suficientes sobre la presunta comisión de un delito, se procede con la formalización de la misma. De esta manera, la formalización de la denuncia se convierte en la acción penal, definida como "el poder jurídico cuyo ejercicio, a través de la puesta en conocimiento al órgano jurisdiccional de una noticia criminal, solicita la apertura del proceso penal". SAN MARTÍN, Cesar. *Derecho Procesal Penal*, 2 ed., Grijley, Lima, 2003, p. 310.

⁷⁴ Esta decisión fiscal obra como anexo 2 del escrito presentado por el administrado el 28 de noviembre de 2018 (ver CD del folio 74).

⁷⁵ TUO de la LPAG.

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

bienes sustraídos por terceros son los mismos residuos sólidos encontrados en el ex desarenador de la CH Cállic durante la Supervisión Regular 2016⁷⁶.

76. Es más, incluso de ser los mismos bienes, la denuncia no acredita que el administrado cumplió con corregir los efectos de su conducta con anterioridad al inicio del presente procedimiento, y así ser sujeto de la eximente de subsanación voluntaria⁷⁷.
77. De lo actuado en primera instancia, se tiene que el área del desarenador donde se identificaron los residuos se encuentra limpia y despejada; sin embargo, tal situación se ha dado luego de iniciado el presente procedimiento administrativo⁷⁸. De ahí, que no corresponda exonerar al administrado de responsabilidad administrativa por la conducta infractora imputada.
78. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos del administrado, y en tal sentido, confirmar la declaratoria de responsabilidad por la conducta imputada.

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; 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. – CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 3209-2018-OEFA/DFAI del 21 de diciembre de 2018, que declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2527-2018-OEFA/DFAI del 25 de octubre de 2018, que determinó la responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

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

⁷⁶ El contenido de esta denuncia obra anexo 1 del escrito presentado por el administrado el 28 de noviembre de 2018 (ver CD del folio 74).

⁷⁷ La responsabilidad administrativa en materia ambiental persiste aun cuando se eliminen los efectos ocasionados por una determinada conducta, salvo que esta haya sido subsanada voluntariamente con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador. Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019.

⁷⁸ Ver numeral 30 de la Resolución Directoral I. Esta conclusión de la DFAI se sustenta en las fotografías contenidas en la carpeta "Anexo N° 5" del CD que obra en el folio 50, presentado con el segundo escrito de descargos del administrado (folios 46 al 49).

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente 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

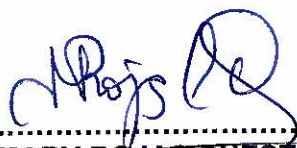


.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
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° 261-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 24 páginas.