



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

RESOLUCIÓN N° 259-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0513-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD DEL ORIENTE S.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3329-2018- OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 3329-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. contra la Resolución Directoral N° 2467-2018-OEFA/DFAI, en todos sus extremos, quedando agotada la vía administrativa.*

Lima, 27 de mayo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. La Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A.¹ (en adelante, **Electro Oriente**) es titular de la autorización para desarrollar la actividad de generación eléctrica a través de la unidad fiscalizable Central Termoeléctrica Juanjuí (en adelante, **C.T. Juanjuí**), ubicada en el distrito de Juanjuí, provincia de Mariscal Cáceres y departamento de San Martín.
2. Mediante Resolución Directoral Regional N° 061-2014-GRSM/DREM del 28 de mayo de 2014, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional San Martín aprobó el "Plan de Abandono de la Central Térmica Juanjuí" (en adelante, **Plan de Abandono**)².

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20103795631.

² Folios 6 al 8.

3. El 7 de octubre de 2015, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular a la C.T. Juanjuí, (en adelante, **Supervisión Regular 2015**), en la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones y compromisos ambientales.
4. Los resultados de la Supervisión Regular 2015 fueron recogidos en el Acta de Supervisión s/n suscrita el 7 de octubre de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión Directa N° 218-2016-OEFA/DS-ELE³ (en adelante, **Informe de Supervisión**). Dichos hallazgos fueron analizados en el Informe Técnico Acusatorio N° 2955-2016-OEFA/DS-ELE, de fecha 13 de octubre de 2016⁴ (en adelante, **ITA**).
5. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, a través de la Resolución Subdirectoral N° 896-2018-OEFA-DFAI/SFEM⁵ del 28 de marzo de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Electro Oriente.
6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado⁶, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1006-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 22 de junio de 2018⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
7. Tras la evaluación de los descargos presentados⁸, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2467-2018-OEFA/DFAI del 18 de octubre de 2018⁹, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Electro Oriente¹⁰,

³ Documentos contenidos en el disco compacto que obra en el folio 8.

⁴ Folios 1 al 7.

⁵ Folios 9 al 12. Notificado el 11 de abril de 2018 (folio 13).

⁶ Folios 17 al 24.

⁷ Folios 25 al 29. Notificado el 25 de junio de 2018 (folio 31).

⁸ Folios 33 al 34 y 36 al 40.

⁹ Folios 47 al 51. Notificado el 30 de octubre de 2018 (folio 52).

¹⁰ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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:

conforme se detalla a continuación en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Conducta infractora

N°	Conducta imputada	Normas sustantivas	Norma Tipificadora
1	Electro Oriente realizó actividades no contempladas en su Plan de Abandono de la C.T. Juanjuí, como es el retiro de un transformador de la losa del patio de llaves.	Artículo 24° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente ¹¹ (LGA). Artículos 15° y 18° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley del SEIA) ¹² Artículos 13°, 29° y 31° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-	Numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁵ .

- 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.

11

LGA

Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

12

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

Artículo 18.- Autoridades competentes

18.1. Serán consideradas como autoridades competentes, el Ministerio del Ambiente, el SENACE, en el marco de su ley de creación y normas modificatorias, las autoridades sectoriales, las autoridades regionales y las autoridades locales.

Corresponde al SENACE y a las autoridades sectoriales emitir la certificación ambiental de los proyectos o actividades, en el ámbito de sus respectivas competencias. Corresponde a las autoridades regionales o locales emitir la certificación ambiental de los proyectos que, dentro del marco del proceso de descentralización, resulten de su competencia.”

18.2. Corresponde al Ministerio del Ambiente las funciones establecidas en el artículo 17 de la presente Ley y en su reglamento.

15

Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (...)

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL		
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la LGA, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE De 10 a 1 000 UIT.

N°	Conducta imputada	Normas sustantivas	Norma Tipificadora
		2009-MINAM ¹³ (Reglamento de la Ley del SEIA). Literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas ¹⁴ (LCE).	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 896-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

8. La Resolución Directoral N° 2467-2018-OEFA/DFAI se sustentó en lo siguiente:

- (i) La DFAI señaló que, conforme a lo establecido en su instrumento de Plan de Abandono, el cierre de la C.T. Juanjuí comprende el abandono de los dos (2) grupos electrógenos de la referida central; asimismo, indica que las zonas de intervención son las siguientes: (i) Zona 01: Casa de fuerza; (ii) Zona 02: Tanques de combustible; y, (iii) Zona 03: Sistema de refrigeración. Precisándose en el punto 5.4.3 del referido instrumento cuáles son las estructuras y/o edificaciones no consideradas en el plan de cierre, dentro de las cuales incluye el patio de llaves, el cual es parte de la Sub Estación Eléctrica, la cual seguirá funcionando.
- (ii) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2015, la DS detectó que Electro Oriente había retirado el transformador del patio de llaves, lo cual no estaba considerado en su Plan de Abandono, toda vez que se tenía planificado mantener la operación de la Sub Estación Eléctrica.
- (iii) La DFAI señaló que, el compromiso establecido determina claramente que el Patio de Llaves no forma parte del área circunscrita al Plan de Abandono. En ese sentido, Electro Oriente no cuenta con un compromiso ambiental para

¹³ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprobó el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 13.- Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA

Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.

Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

Artículo 31.- Medidas de cierre o abandono

Las Autoridades Competentes deben regular y requerir medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, en los cuales se considerarán los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones, así como las medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre.

Estas medidas deben incluirse en el plan de cierre o abandono que forma parte del estudio ambiental o ser aprobadas adicionalmente de manera más detallada en otro instrumento de gestión ambiental, cuando corresponda.

¹⁴ Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de noviembre de 1992.

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

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

desmantelar el Patio de Llaves; sin embargo, durante la Supervisión Regular 2015, la DS identificó que el administrado había retirado el transformador del Patio de llaves.

- (iv) En relación a la alegación de Electro Oriente acerca que, en la actualidad, en el área correspondiente a la CT Juanjuí opera la nueva oficina administrativa del Servicio Eléctrico Juanjuí, la DFAI señaló que si bien en las fotografías remitidas se muestra el estado de la CT Juanjuí respecto a las instalaciones de la nueva oficina administrativa del Servicio Eléctrico, no se ha remitido información en relación al estado del área donde se identificó la ausencia de transformador (patio de llaves) o sobre el mismo.
- (v) En ese sentido, la DFAI manifestó que el administrado no ha remitido información relacionada a la conducta imputada; precisando que el TFA del OEFA ha señalado que en los PAS a cargo de OEFA se está frente a un supuesto de interés público (el ambiente), en la medida que estos procedimientos son expresión de la autotutela administrativa, que busca cautelar los derechos de la sociedad en su conjunto. Por lo tanto, ante la imputación de presuntas infracciones, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen las imputaciones.
- (vi) Por otro lado, la DFAI precisó que, si bien existe un incumplimiento a la normativa, pues Electro Oriente realizó actividades no contempladas en instrumento de gestión ambiental y, por ende, la autoridad certificadora no observó las posibles consecuencias ambientales de dicho traslado, generándose un daño potencial; de la revisión de los medios probatorios contenidos en el expediente, no se acredita que la conducta imputada haya generado efectos negativos al ambiente que subsistan a la actualidad. Por lo tanto, no corresponde el dictado de medidas correctivas.

9. El 21 de noviembre de 2018, Electro Oriente interpuso recurso de reconsideración¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 2467-2018-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:

- a) Electro Oriente manifiesta que el transformador, materia de observación, es un activo de la empresa que aún se encuentra en estado operativo, por lo que fue trasladado a la ex C.T. Moyobamba, con la finalidad de contar con un transformador para contingencias, implementando el mecanismo de prevención, mejorando las condiciones del almacenamiento del mismo.
- b) Agrega que, tal como señaló la DFAI, no se observaron posibles consecuencias ambientales; por el contrario, se mejoraron las condiciones del almacenamiento, acreditando que la conducta infractora no genera riesgo de afectación al ambiente para lo cual adjunta dos fotografías para acreditar lo señalado y solicita se reconsideren los descargos como corrección de la conducta infractora e implementación de medidas de prevención.

10. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 3329-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018¹⁷, mediante la cual la DFAI declaró improcedente el recurso

¹⁶ Folios 54 al 80.

¹⁷ Folios 81 al 82. Notificado el 9 de enero de 2019 (folio 83).

de reconsideración interpuesto por Electro Oriente contra la Resolución Directoral N° 2467-2018-OEFA/DFAI, sustentándose en lo siguiente:

- (i) En el presente caso, Electro Oriente presentó adjunto a su recurso evidencia fotográfica como supuesta prueba nueva para reconsiderar la responsabilidad administrativa, en las cuales se evidencia el estado de almacenamiento del transformador eléctrico materia de imputación, el mismo que fue trasladado a la ex C.T. Moyobamba.
- (ii) Al respecto, esta información ya se había evaluado en la Resolución Directoral reconsiderada y se dio por acreditado el correcto almacenamiento del transformador eléctrico.
- (iii) En ese sentido, en tanto se verifica que ya fueron valorados con anterioridad los medios probatorios adjuntos, se evidencia que el administrado no ha presentado documentación que califique como nueva prueba y que habilite a reconsiderar la decisión contenida en la Resolución Directoral, razón por la cual corresponde declarar improcedente el recurso de reconsideración.

11. El 30 de enero de 2019, Electro Oriente interpuso recurso de apelación¹⁸ contra la Resolución Directoral N° 3329-2018-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:

- a) El fundamento y motivación de la DFAI es errónea en la interpretación de la norma, así como en la apreciación de las pruebas producidas, con las que se demuestra que el traslado del transformador a la ex C.T. Moyobamba no ha infringido el Plan de Abandono. Dicho transformador es un activo de la empresa que aún se encuentra en estado operativo y es usado para cubrir contingencias y no ha generado daño al ambiente.
- b) Agrega que, previo a la aplicación de sanciones, se debe tener en consideración el principio de razonabilidad y de culpabilidad, toda vez que, tal como señaló la DFAI, no se observaron posibles consecuencias ambientales. Por el contrario, se mejoraron las condiciones del almacenamiento, acreditándose que la conducta infractora no genera riesgo de afectación al ambiente.
- c) Finalmente, invoca la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país"; indicando que la autoridad decisora debe limitarse a declarar su responsabilidad administrativa, por tanto, la sanción impuesta no estaría conforme a Ley y corresponde se declare la nulidad de la Resolución apelada.

II. COMPETENCIA

12. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones

¹⁸ Folios 85 al 129.

del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N° 1013)¹⁹, se crea el OEFA.

13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁰ (Ley N° 29325), 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.
14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²¹.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²³ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo

¹⁹ **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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.

²⁰ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

²¹ **Ley N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²² **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.

²³ **Ley N° 28964.**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

N° 001-2011-OEFA/CD²⁴ 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.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)²⁷.

18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁸, prescribe que el

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.

²⁴ **Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, que aprueba 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.

²⁵ **Ley N° 29325**

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.

²⁶ **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprobó 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 pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- 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.

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

²⁸ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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.

19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. 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 ambiente²⁹.
21. 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 fundamental³⁰, 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 preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².
22. 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.

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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ **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.

³¹ 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".

³² Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

23. 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 inciertos³³.

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

IV. ADMISIBILIDAD

25. 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 220° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁴, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2019-JUS (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso se circunscribe a determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Electro Oriente por la conducta detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los instrumentos de gestión ambiental, respecto de las actividades realizadas por los titulares de electricidad, y los criterios sentados por este colegiado respecto al cumplimiento de los compromisos asumidos en instrumentos de gestión ambiental.

Sobre el marco normativo que regula el Plan de Abandono

28. Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo con lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁴ **TUO de la LPAG**

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

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 122 de la presente Ley.

por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados³⁵.

29. Cabe agregar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29° y en el artículo 55° del Reglamento de la Ley del SEIA, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y obtenida la certificación ambiental, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones contenidos en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
30. Del mismo modo el artículo 31° del citado cuerpo normativo³⁶ establece que, la Autoridad Competente regulará y requerirá medidas o **instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión**, en los cuales se considerarán los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones, así como las medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre.
31. En esa línea, respecto del sector electricidad, los artículos 5° y 13° del Reglamento de Protección Ambiental en Actividades Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo

³⁵

LGA.

Artículo 16°.- De los instrumentos

- 16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.
- 16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

- 17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.
- 17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.
- 17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

³⁶

Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprobó el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 31.- Medidas de cierre o abandono

Las Autoridades Competentes deben regular y requerir medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, en los cuales se considerarán los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones, así como las medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre.

Estas medidas deben incluirse en el plan de cierre o abandono que forma parte del estudio ambiental o ser aprobadas adicionalmente de manera más detallada en otro instrumento de gestión ambiental, cuando corresponda.

N° 029-94-EM (RPAAE) señalan que, durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los titulares de las concesiones y autorizaciones, tendrán la responsabilidad del control y protección del ambiente en lo que a dichas actividades concierne, para lo cual la solicitud de una concesión definitiva presentada por el administrado deberá incluir un estudio de impacto ambiental³⁷.

32. En este orden de ideas y, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que **los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental.** Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir, mitigar o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas³⁸.
33. Por tanto, a efectos de determinar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado del instrumento de gestión ambiental del administrado – Plan de Abandono–, corresponde identificar previamente las medidas y componentes dispuestos en su instrumento de gestión ambiental. En ese sentido y siguiendo el criterio señalado en el considerando *supra*, lo que corresponde es identificar los compromisos relevantes, así como, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, en todo caso, evaluar el compromiso desde la finalidad que se busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.

Respecto al compromiso asumido por Electro Oriente a través del Plan de Abandono

34. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, debe indicarse que, en el presente caso, se tiene que en el Plan de Abandono de Electro Oriente, en el acápite referido a las estructuras y/o edificaciones no consideradas en el Plan de Cierre, se estableció lo siguiente:

³⁷ Ver Resoluciones N°s 018-2017-OEFA/TFA-SEPIM del 22 de junio de 2017 y 073-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 17 de noviembre de 2017.

³⁸ Ver Resoluciones N°s 048-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de noviembre de 2016, 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, 017-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de junio de 2017 y 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017.

5.4.3 Estructuras y/o edificaciones no consideradas en el presente plan de cierre

Las estructuras y edificaciones no consideradas en el presente Plan de Abandono Parcial son:

1. Casa de fuerza, servirá de base a las nuevas construcciones, a excepción de la cimentación de las unidades, tableros, canaletas y piso.
2. Zona de parqueo
3. Patio de llaves.
4. Veredas externas a la casa de fuerza.
5. Canaletas de colección pluvial.
6. Casetas de control.
7. Almacén adyacente al micro-torre de refrigeración.

Nota: La Empresa deberá promover el proyecto arquitectónico, en el cual se defina, la remodelación de los ambientes precisados y el tratamiento ambiental arbóreo, respectivo.

Fuente: Plan de Abandono de Electro Oriente p. 49.

35. En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Abandono, el patio de llaves no está considerado como parte de las instalaciones a ser abandonadas.

Respecto a lo detectado durante la Supervisión Regular 2015

36. Ahora bien, en el presente caso, cabe advertir que durante la Supervisión Regular 2015, la DS constató que Electro Oriente había realizado en la C.T. Juanjuí el retiro del transformador del patio de llaves, lo cual no estaba considerado en su Plan de Abandono, toda vez que se tenía planificado mantener la operación de la Sub Estación Eléctrica, lo cual fue consignado según el detalle siguiente:

Hallazgo N° 02: Se observó que en el patio de llaves (denominado sub estación en el Plan de Abandono de la Central Térmica Juanjuí), presenta cerco con malla metálica, al interior se mantienen las estructuras metálicas de los pórticos parcialmente desmanteladas, sin conexión a la línea (desenergizada), se observaron cables y conductores cortados. No se encontró el transformador de potencia, sin embargo permanece la loza del transformador, las canaletas y las conexiones a tierra, ya que según lo aprobado en el Plan de Abandono, el patio de llaves, no está considerado como parte de las instalaciones a ser abandonas	Fuente de la obligación ambiental fiscalizable <ul style="list-style-type: none">• Plan de Abandono de la C.T. Juanjuí (Numeral 5.4.3) aprobado mediante R.D. Regional N° 061-2014-GRSM/DREM del 21.04.2014 Medios probatorios <ul style="list-style-type: none">• Registro fotográfico: Fotografía N°2.1Plan de Abandono de la C.T. Juanjuí• aprobado mediante R.D. Regional N° 061-2014-GRSM/DREM del 21.04.2014• Anexo N° Panel Fotográfico Fotografía 5. Tipo de hallazgo: MODERADO El hallazgo en mención corresponde a un aparente incumplimiento de lo establecido en la Resolución directoral regional del Plan de Abandono.
--	--

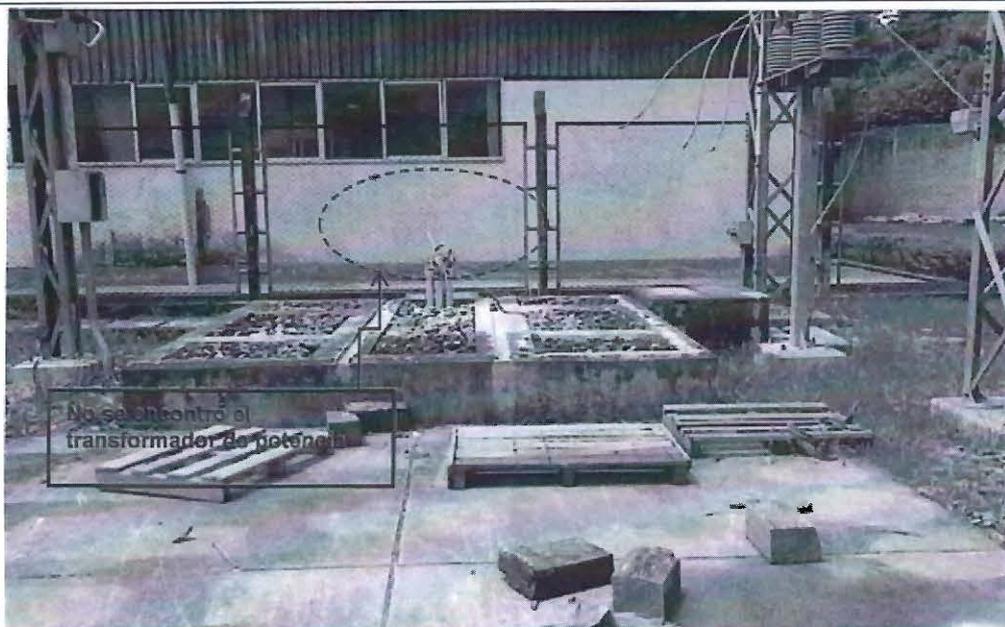
Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 160-2015-OEFA/DS-ELE p.13

37. A su vez, dicho hallazgo fue complementado con las fotografías 2a, 2b y N° 5, las cuales se presentan a continuación:

Panel Fotográfico



Fotografía 2a. Se muestra el Patio de Llaves (Sub Estación) desmantelada, abandonada inoperativa en la C.T. Juanjui



Fotografía 2b. Se muestra el Patio de Llaves (Sub Estación) desmantelada sin transformador, cables cortados, en la C.T. Juanjui.

Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 160-2015-OEFA/DS-ELE pp.43 y 44.

El patio de llaves se encuentra a un costado de la casa de máquinas, Presenta estructuras metálicas, sin embargo, actualmente no tiene actividad eléctrica, no hay conexiones. El transformador ha sido retirado del patio de transformadores, evidenciándose en la losa donde se ubicó.

Patio de
Llaves

Coordenadas
UTM
WGS84
308237E;
9206115N



Fotografía N°5. Vista panorámica del patio de llaves.

Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 160-2015-OEFA/DS-ELE p.31

38. Con base a ello, la DFAI fundamentó la determinación de la responsabilidad administrativa de Electro Oriente, concluyendo que se encontraba acreditado que, al momento de la supervisión, el recurrente había realizado el retiro un (1) transformador de la losa del patio de llaves, cuando el Plan de Abandono de la C.T. Juanjuí precisaba que dicha instalación no sería intervenida.

Respecto a lo alegado por Electro Oriente

39. Ahora bien, en el presente caso, Electro Oriente señaló en su recurso de apelación que el fundamento y motivación de la DFAI es errónea en la interpretación de la norma, así como en la apreciación de las pruebas producidas, con las que se demuestra que el traslado del transformador a la ex C.T. Moyobamba no ha infringido el Plan de Abandono. Considera que dicho transformador es un activo de la empresa que aún se encuentra en estado operativo y es usado para cubrir contingencias y no ha generado daño al ambiente.
40. Al respecto, corresponde precisar que este Colegiado considera que la obligación de presentar un Plan de Abandono es entendida en el contexto del retiro de las instalaciones, esto es, al abandono de las instalaciones (**abandono parcial, temporal y total**). Es así que, en dicho desarrollo de actividades, el administrado se comprometió, en general, a ejecutar como acciones de abandono lo siguiente: (i) acciones previas; (ii) el retiro de las instalaciones; y, (iii) la restauración del lugar.

41. Asimismo, en el anexo del RPAAE³⁹, se define al Plan de Abandono, en los términos siguientes:

Es el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación. Este incluirá medidas a adoptarse para evitar efectos adversos al medio ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar en el corto, mediano o largo plazo. (Énfasis agregado)

42. De la norma antes citada, se advierte que los titulares de la actividad de electricidad que decidan abandonar un área o sus instalaciones deberán contar con un plan de abandono aprobado por la autoridad competente, el cual contendrá todas las medidas destinadas para que no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo en el área o instalación que se está abandonando⁴⁰.
43. En ese sentido, de acuerdo a la normativa ambiental vigente para actividades eléctricas, se requiere de un Plan de Abandono para el desmantelamiento de la C.T. Juanjui, cuyas disposiciones son de obligatorio cumplimiento.
44. En consecuencia, de acuerdo a lo desarrollado en los acápite referidos al compromiso asumido por Electro Oriente a través del Plan de Abandono y lo detectado durante la Supervisión Regular 2015, se concluye que Electro Oriente realizó el retiro de un (1) transformador de la losa del patio de llaves, cuando el Plan de Abandono de la C.T. Juanjuí precisaba que dicha instalación no sería intervenida, incumpliendo lo dispuesto en dicho Plan de Abandono. Es decir, contrariamente a lo manifestado por el administrado, la administración ha realizado una correcta interpretación de las normas y de la apreciación de las pruebas producidas.
45. De otro lado, respecto a que el traslado del transformador a la ex C.T. Moyobamba no infringió el Plan de Abandono, toda vez que al ser un activo de la empresa en estado operativo es usado para cubrir contingencias, así como que no ha generado daño al ambiente, se debe tener en consideración que, al margen que la maquinaria se encuentre en estado operativo, se pueda disponer de la misma para otra Central y que no habría generado daño al ambiente, su retiro no fue señalado en su instrumento, por ende, contraviene lo dispuesto en el referido instrumento.
46. Adicionalmente, Electro Oriente agregó que, previo a la aplicación de sanciones, se deben considerar los principios de razonabilidad y culpabilidad, toda vez que, tal como señaló la DFAI, no se observaron posibles consecuencias ambientales. Por el contrario, para el administrado se mejoraron las condiciones del almacenamiento,

³⁹ Decreto Supremo N° 29-94-EM.
Anexo 1
Definiciones

Para los efectos de un mejor entendimiento de este Reglamento se elaboran las siguientes definiciones: (...)

21.- **Plan de Abandono del Área.**- Es el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación. Este incluirá medidas a adoptarse para evitar efectos adversos al medio ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar en el corto, mediano o largo plazo.

⁴⁰ LGA.

Artículo 27°.- De los planes de cierre de actividades

Los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente. La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación.

acreditando que la conducta infractora no genera riesgo de afectación al ambiente.

47. Sobre el particular, debe señalarse que de acuerdo con el principio de **razonabilidad**⁴¹ reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴², las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
48. En esa línea, esta Sala considera que la aplicación del principio de razonabilidad, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, oriente a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho y conforme al principio de prevención reconocido en la LGA.
49. Por su parte, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, recogido en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁴³, precisa que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Y partiendo de dicha regla general, se prevé criterios de proporcionalidad para la graduación de la infracción, tales como el beneficio ilícito resultante por su comisión y la probabilidad de detección, entre otros.

⁴¹ De acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la Sentencia emitida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC), existe una similitud entre los principios de razonabilidad y de proporcionalidad; a ello, se debe agregar que el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se refiere expresamente al primero de los nombrados.

⁴² **TUO DE LA LPAG.
TÍTULO PRELIMINAR**

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: (...)

- 1.4. **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.

⁴³ **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:

- 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.

50. No obstante lo anterior, debe señalarse que, en el presente caso, no se ha impuesto sanción alguna, razón por la cual corresponde desestimar los argumentos del administrado en ese extremo.
51. Asimismo, con relación al principio de **culpabilidad**, debe señalarse que, en el numeral 10 del artículo 248⁴⁴ del TULO de la LPAG, se dispone que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo en los casos en que por ley o decreto se disponga lo contrario.
52. Al respecto, contrariamente con lo señalado por el administrado, la responsabilidad administrativa en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA es objetiva. Así, el artículo 144⁴⁵ de la Ley General del Ambiente⁴⁵ y el artículo 18^o de la Ley N° 29325⁴⁶, refieren la naturaleza objetiva de la responsabilidad administrativa en materia ambiental.
53. Por otro lado, cabe indicar que, según Peña Chacón:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma⁴⁷.

⁴⁴ **TULO 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:
(...)

10. **Culpabilidad.** - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva (...)

⁴⁵ **LGA**

Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

⁴⁶ **Ley N° 29325**

Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

⁴⁷ PEÑA CHACÓN, Mario. Daño responsabilidad y reparación ambiental.

Consulta: 22 de mayo de 2019

http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf

Cabe agregar que Martín Mateo establece lo siguiente:

La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control.

MARTÍN MATEO, Ramón. *Derecho Ambiental*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977. p 112.

54. En virtud a lo expuesto, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
55. No obstante, en el caso materia de análisis, se verifica que el administrado no ha presentado medio probatorio alguno que acredite que su incumplimiento, consistente en el retiro del transformador de la losa del patio de llaves, cuando el Plan de Abandono de la C.T. Juanjuí precisaba que dicha instalación no sería intervenida, se debió a alguna de las causales eximentes de responsabilidad citadas; por lo tanto, corresponde desestimar sus argumentos en este extremo.
56. Finalmente, Electro Oriente invoca la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país"; indicando que la autoridad decisora debe limitarse a declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente, por tanto la sanción impuesta no estaría conforme a la Ley y corresponde que se declare la nulidad de la Resolución apelada.
57. Al respecto, se debe tener en consideración que, el presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, por lo que se ha aplicado al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley y en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.
58. En ese sentido, en el presente caso, no se ha impuesto sanción alguna, razón por la cual corresponde desestimar los argumentos del administrado en ese extremo.
59. Por lo expuesto, corresponde confirmar la conducta infractora descrita en el cuadro N° 1 de la presente Resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 3329-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. contra la

Resolución Directoral N° 2467-2018-OEFA/DFAI, respecto a la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, en atención a los fundamentos establecidos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

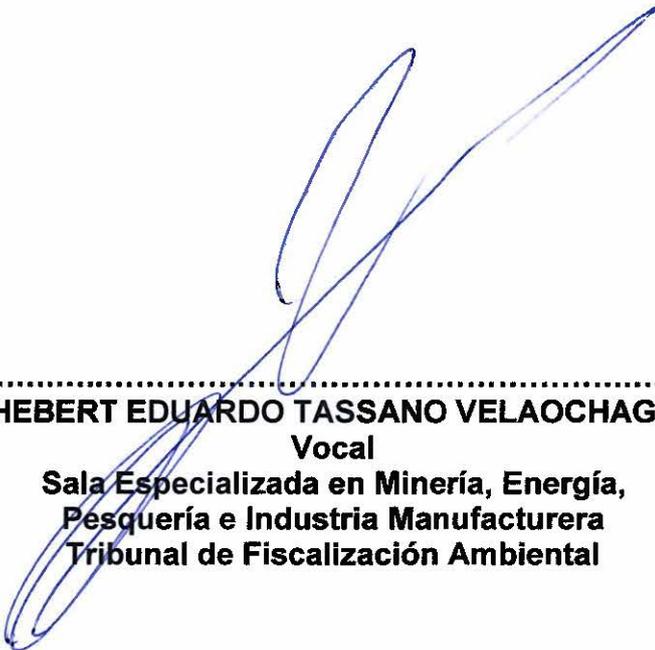
Regístrese y comuníquese.



.....
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 VELAOUCHAGA
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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 259-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual contiene 21 páginas.

