



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

**RESOLUCIÓN N° 295-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1474-2018-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° 3312-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 3312-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, que declara infundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2781-2018-OEFA/DFAI del 20 de noviembre de 2018, en los extremos que determina la responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa en estos extremos.*

*Asimismo, se declara la nulidad la Resolución Subdirectoral N° 2196-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018, la Resolución Directoral N° 2781-2018-OEFA/DFAI del 20 de noviembre de 2018, y la Resolución Directoral N° 3312-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que imputan, declaran y confirman 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 numeral 3 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución, e imponen la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de esta, debido a que han sido emitidas vulnerando el principio de tipicidad. En consecuencia, se retrotrae el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 12 de junio de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Electro Oriente**) es titular de la Central Termoeléctrica Juanjuí (en adelante, **CT Juanjuí**), ubicada en el distrito de Juanjuí, provincia de Mariscal

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyentes N° 20103795631.

Cáceres, departamento de San Martín<sup>2</sup>.

2. El 19 de agosto de 2016, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular a la CT Juanjuí (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), cuyos resultados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión remitida al administrado el 5 de setiembre de 2016<sup>3</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**) y el Informe de Supervisión N° 301-2017-OEFA/DS-ELE de fecha 2 de mayo de 2017<sup>4</sup> (en adelante, **Informe Supervisión**).
3. Sobre esa base, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2196-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018<sup>5</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Electro Oriente.
4. Posteriormente, luego de la evaluación de los descargos del administrado<sup>6</sup>, la SFEM de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) emitió el Informe Final de Instrucción N° 1566-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 24 de setiembre de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)<sup>7</sup>.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción<sup>8</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2781-2018-OEFA/DFAI del 20 de noviembre de 2018<sup>9</sup> (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Electro Oriente<sup>10</sup> por la comisión de las

<sup>2</sup> Según se detalla en el Apartado I del Informe de Supervisión N° 301-2017-OEFA/DS-ELE (folio 2).

<sup>3</sup> Páginas 19 a 24 del archivo "Anexo 2-Informe preliminar de Supervisión Directa", contenido en el CD que obra en el folio 16. Según se detalla en el último párrafo de la página 23 del Informe de Supervisión N° 301-2017-OEFA/DS-ELE (folio 13), el Acta de Supervisión fue remitida al administrado el 5 de setiembre de 2016, con la Carta N° 4518-2016-OEFA/DS-SD.

<sup>4</sup> Folios 2 al 15.

<sup>5</sup> Folios 17 al 21, notificada el 3 de agosto de 2018 (folio 22).

<sup>6</sup> Folios 26 al 52. Escrito (con anexos) presentado el 15 de agosto de 2018.

<sup>7</sup> Folios 53 al 61, notificado el 1 de octubre de 2018 (folio 62).

<sup>8</sup> Folios 66 al 96. Escrito (con anexos) presentado el 16 de octubre de 2018.

<sup>9</sup> Folios 107 al 115, notificada el 26 de noviembre de 2018 (folio 118).

<sup>10</sup> 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.

conductas infractoras detalladas en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras<sup>11</sup>**

N° <sup>12</sup>	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	Electro Oriente realizó la quema de residuos en forma artesanal sobre un área de 2 m <sup>2</sup> , generando impactos negativos al ambiente.	Literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N° 25844 (LCE) <sup>13</sup> ; y el artículo 17° del del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (RLGRS) <sup>14</sup> .	Literal c) del numeral 2 del artículo 145° y literal b) del numeral 2 del artículo 147° del RLGRS <sup>15</sup> .

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:

- 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.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- 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.

<sup>11</sup> Mediante la Resolución Directoral N° 3312-2018-OEFA/DFAI se archivó la siguiente conducta imputada a Electro Oriente, debido a que se acreditó su subsanación voluntaria: no realizar un adecuado almacenamiento de residuos, toda vez que se dispuso sin separar residuos peligrosos y no peligrosos, sobre suelo con cobertura vegetal a la intemperie, ocupando un área de 12 m<sup>2</sup> (Conducta Infractora N° 1).

<sup>12</sup> Para efectos del Cuadro N° 1 se mantiene la numeración planteada en la resolución de imputación de cargos (Resolución Subdirectoral N° 2196-2018-OEFA/DFAI/SFEM).

<sup>13</sup> LCE, aprobada con Decreto Ley N° 25844, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992, y modificatorias.

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

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

<sup>14</sup> 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 17°.** - Tratamiento

Todo tratamiento de residuos previo a su disposición final, será realizado mediante métodos o tecnologías compatibles con la calidad ambiental y la salud, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento y a las normas específicas. Salvo la incineración que se lleve a cabo cumpliendo con las normas técnicas sanitarias y de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 del Reglamento, queda prohibida la quema artesanal o improvisada de residuos sólidos.

<sup>15</sup> RLGRS.

**Artículo 145°.** - Infracciones

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

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

- Abandono, disposición o eliminación de los residuos en lugares no permitidos;

**Artículo 147°.** - Sanciones

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

- Infracciones graves: (...)

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

N°12	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	Electro Oriente no realizó un adecuado almacenamiento de un (1) transformador inoperativo, toda vez que este residuo peligroso: (i) se encuentra en terreno abierto, (ii) en piso no liso ni impermealizado; (iii) sin señalización; y, (iv) sin sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados ante posibles derrames o fugas.	Literal h) del artículo 31° de la LCE; y los artículos 25° (inciso 5), 39° (incisos 1) y 40° (incisos 1, 2, 3, 7, 9 y 10) del RLGRS <sup>16</sup> .	Literal k) del numeral 2 del artículo 145° y literal b) del numeral 2 del artículo 147° del RLGRS <sup>17</sup> .
4	Electro Oriente no remitió dentro del	Artículo 19° del Reglamento de Supervisión del OEFA, Resolución de Consejo Directivo	Numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación

<sup>16</sup>

**RLGRS.**

**Artículo 25°.- Obligaciones del generador**

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

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

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos (...)

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

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

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados (...)
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes (...)
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

<sup>17</sup>

**RLGRS.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

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

2. Infracciones graves. - en los siguientes casos: (...)  
K. Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente;

**Artículo 147°.- Sanciones**

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

2. Infracciones graves: (...)  
b. Multa de 21 a 50 UIT. En caso se trate residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT.

N°12	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	<p>plazo otorgado, la información requerida mediante Acta de Supervisión del 19 de agosto de 2016:</p> <p>1. Copia digital (CD) de los planos de la CT Juanjuí aprobados en el Plan de Abandono.</p> <p>2. Copia de los manifiestos de la disposición de los residuos peligrosos.</p> <p>3. Copia del inventario de evidencia de la disposición final y venta de los equipos y/o materiales destinados como chatarra.</p> <p>4. Cronograma actualizado donde se muestre el</p>	<p>N° 005-2017-OEFA/CD (Reglamento de Supervisión)<sup>18</sup>.</p> <p>de</p>	<p>de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD<sup>19</sup>.</p>

<sup>18</sup> Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017.

**Artículo 19.- De la información para las acciones de supervisión**

El administrado debe mantener en su poder toda la información vinculada a su actividad o función en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión por un plazo de cinco (5) años contados a partir de su emisión, debiendo entregarla al supervisor cuando este la solicite. En caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión le otorgará un plazo para su remisión.

<sup>19</sup> Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.

INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
<b>1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA ENTREGA DE INFORMACIÓN A LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL</b>				
1.2	No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido.	Artículos 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículos 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Artículo 15° de la Ley del SINEFA.	Leve	Amonestación
				Hasta 100 UIT

N°12	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	<p>detalle de las actividades del plan de abandono. Especificando la fecha de inicio.</p> <p>5. Copia donde se evidencien las capacitaciones realizadas a los trabajadores y personal asignado a la ejecución del Abandono de la CT Juanjuí, en relación a seguridad y salud ocupacional, contingencias y manejo de residuos peligrosos.</p> <p>6. Copia de comunicación de ejecución de la terminación de actividades del Plan de Abandono de la CT Juanjuí.</p>		

Fuente: Resolución Directoral I y Resolución Subdirectoral N° 2196-2018-OEFA/DFAI/SFEM.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI impuso al administrado la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva<sup>20</sup>**

Conducta Infractora N° 3	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
Electro Oriente no realizó un adecuado almacenamiento de un (1) transformador inoperativo, toda vez que este residuo peligroso: (i) se encuentra en terreno abierto, (ii) en piso no liso ni impermealizado; (iii)	Electro Oriente deberá trasladar el transformador dado de baja (residuo peligroso) a un Almacén de Residuos Peligrosos que se encuentre cerrado,	En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá presentar a la DFAI del OEFA los medios probatorios que acrediten el

<sup>20</sup> Mediante la Resolución Directoral N° 3312-2018-OEFA/DFAI, se archivaron la Conducta Infractora N° 1 y la medida correctiva impuesta en torno a esta conducta con la Resolución Directoral I.

sin señalización; y, (iv) sin sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados ante posibles derrames o fugas.	cercado con piso liso e impermeable, sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, de acuerdo a lo establecido en el RLGRS.		cumplimiento de la medida correctiva, tales como registros del traslado, fotografías y/o videos (debidamente fechados).
--	--	--	---

Fuente: Resolución Directoral I.  
Elaboración: TFA.

7. Para efectos de la declaración de responsabilidad administrativa y la imposición de la medida correctiva, la DFAI expuso los siguientes argumentos:

Sobre la Conducta Infractora N° 2

- (i) Frente al argumento del administrado que ha realizado actividades de remediación, la DFAI manifiesta que, de la información alcanzada, no se acredita la remediación del área afectada antes del inicio del procedimiento.
- (ii) No obstante, el administrado ha adjuntado información que permite advertir la corrección de la conducta con posterioridad al inicio del procedimiento, por lo que no se impone medida correctiva en este extremo.

Sobre la Conducta Infractora N° 3 y su medida correctiva

- (iii) Respecto a las acciones efectuadas por el administrado para retirar el transformador objeto del hallazgo, la DFAI señala que no se ha evidenciado el retiro del aceite dieléctrico usado en su interior.
- (iv) Asimismo, respecto al manifiesto de residuos presentado por el administrado, la DFAI indica que este hace referencia a la CT Tarapoto y no a la CT Juanjuí.
- (v) De igual modo, la DFAI detalla que los medios probatorios presentados por el administrado no acreditan que el transformador se encuentre dispuesto en un almacén que cuente con los requisitos técnicos establecidos en la normativa sobre la materia; razón por la cual, se impone una medida correctiva para estos fines.

Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (vi) De acuerdo a la DFAI, el administrado remitió la información solicitada en el Acta de Supervisión con su primer escrito de descargos; es decir, una vez iniciado el presente procedimiento y fuera del plazo otorgado en dicha acta.
- (vii) Por este motivo, la DFAI declara la responsabilidad administrativa de Electro Oriente.

8. Frente a la Resolución Directoral I, el 17 de diciembre de 2018 el administrado interpuso un recurso de reconsideración<sup>21</sup> con los siguientes argumentos:

Sobre la Conducta Infractora N° 2

- (i) Electro Oriente ha realizado la correcta limpieza del área afectada, objeto de la conducta imputada.
- (ii) El administrado presenta también un registro de ingreso de residuos peligrosos, para acreditar la disposición de la tierra contaminada de la CT Juanjuí.
- (iii) En el presente caso, ha cesado la conducta infractora y no se ha acreditado un efecto nocivo sobre el ambiente que deba ser corregido o revertido.

Sobre la Conducta Infractora N° 3 y su medida correctiva

- (iv) El transformador objeto del hallazgo aún se encuentra en proceso de ser dado de baja, debido a que es considerado como obsoleto.

Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (v) Se ha presentado la información solicitada en el Acta de Supervisión, a través de la Carta GS-221-2018 y el Escrito N° 02 (Reg. N° E-84595).
- (vi) En aplicación al principio de razonabilidad, la sanción aplicable debe guardar relación con la magnitud del daño causado; siendo ello así, incluso de haberse infringido una norma, no se ha generado daño, impacto o efecto nocivo sobre el medio ambiente.

9. Mediante Resolución Directoral N° 3312-2018-OEFA/DFAI de fecha 31 de diciembre de 2018<sup>22</sup> (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración de Electro Oriente respecto a las Conductas Infractoras N° 2, 3 y 4, en base a los siguientes argumentos:

Sobre la Conducta Infractora N° 2

- (i) El administrado ha acreditado la corrección de la conducta; sin embargo, no se acredita que esta corrección se ha realizado antes del inicio del presente procedimiento.

Sobre la Conducta Infractora N° 3 y su medida correctiva

- (ii) Los medios probatorios remitidos por el administrado no desvirtúan la imputación de cargos, debido a que no acreditan que el transformador se

<sup>21</sup> Folios 122 al 155.

<sup>22</sup> Folios 163 al 168, notificado el 9 de enero de 2019 (folio 169).



encuentre ubicado en un almacén cerrado, piso permeabilizado, con señalización y con un sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados.

Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (iii) La documentación requerida en el Acta de Supervisión fue presentada por el administrado con su primer escrito de descargos, el 17 de agosto de 2018; es decir, con posterioridad al inicio del presente procedimiento.

10. El 30 de enero de 2019, el administrado presentó un recurso de apelación<sup>23</sup> contra la Resolución Directoral II, planteando los siguientes argumentos:

Sobre la Conducta Infractora N° 2

- (i) El fundamento y la motivación de la DFAI es errónea en la interpretación de la norma, así como en la apreciación de las pruebas, toda vez que se han adjuntado los medios probatorios que muestran la corrección de la conducta infractora.
- (ii) En aplicación al principio de razonabilidad, la sanción aplicable debe guardar relación con la magnitud del daño causado, siendo que, en el presente caso, se ha acreditado que la conducta imputada no ha generado impactos negativos al ambiente.
- (iii) Se ha demostrado la corrección de la conducta infractora, por lo que debe tomarse en cuenta el artículo 2° de la Resolución de Consejo Director N° 026-2014-OEFA/CD y el artículo 19° de la Ley N° 30230, en el sentido que la Autoridad Decisora debe limitarse solo a declarar responsabilidad administrativa.

Sobre la Conducta Infractora N° 3 y su medida correctiva

- (iv) El fundamento y motivación de la DFAI es errónea en la interpretación de la norma, así como en la apreciación de las pruebas, toda vez que se ha adjuntado los medios probatorios que demuestran que Electro Oriente ha realizado acciones encaminadas a corregir su conducta.
- (v) En aplicación al principio de razonabilidad, la sanción aplicable debe guardar relación con la magnitud del daño causado, siendo que, en el presente caso, se ha acreditado que la conducta imputada no ha generado impactos negativos al ambiente.

Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (vi) El fundamento y la motivación de la DFAI es errónea en la interpretación de la norma, así como en la apreciación de las pruebas, toda vez que se han

---

<sup>23</sup> Folios 171 al 203.

adjuntado los medios probatorios que acreditan que Electro Oriente sí cumplió con presentar la información requerida en el Acta de Supervisión.

(vii) En aplicación al principio de razonabilidad, la sanción aplicable debe guardar relación con la magnitud del daño causado, siendo que en el presente caso se ha acreditado que la conducta imputada no ha generado impactos negativos al ambiente.

11. Finalmente, el 6 de febrero de 2019, Electro Oriente presentó un escrito<sup>24</sup> dirigido a la DFAI a fin de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva impuesta.

## 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 del Ministerio del Ambiente<sup>25</sup>, se creó 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 (**Ley del SINEFA**)<sup>26</sup>, 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.

14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores

<sup>24</sup> Folios 230 al 236.

<sup>25</sup> **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

<sup>26</sup> **Ley del 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 OEFA<sup>27</sup>.

15. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>28</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>29</sup> al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>30</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
16. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>31</sup>, y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>32</sup>, se disponen que el TFA es el órgano encargado de

27

**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.

28

**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.

29

**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.

30

**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.

31

**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.

32

**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

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>33</sup>.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>34</sup> prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
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. 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.
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 ambiente<sup>35</sup>.

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

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

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>33</sup> Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC.

<sup>34</sup> LGA, aprobada por Ley N° 28611, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

#### Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

<sup>35</sup> Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-

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 fundamental<sup>36</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>37</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>38</sup>.
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.
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 inciertos<sup>39</sup>.
24. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

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

---

PA/TC.

<sup>36</sup> **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.

<sup>37</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>38</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>39</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC.

artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>40</sup>, por lo que es admitido a trámite.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por haber realizado la quema de sus residuos en forma artesanal sobre un área de 2 m<sup>2</sup>, generando impactos negativos al ambiente (Conducta Infractora N° 2).
- (i) Determinar si se ha vulnerado el principio de legalidad al momento de imputar y declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por no haber realizó un adecuado almacenamiento de un (1) transformador inoperativo (Conducta Infractora N° 3).
- (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por no remitir, dentro del plazo otorgado, la información requerida mediante Acta de Supervisión del 19 de agosto de 2016 (Conducta Infractora N° 4).

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por la Conducta Infractora N° 2

27. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por Electro Oriente en su recurso de apelación, se considera necesario exponer el marco normativo que regula la prohibición de quemar artesanalmente residuos sólidos, en tanto dicha prohibición constituye el objeto de la conducta infractora imputada.

<sup>40</sup> TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

#### 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.

Sobre el marco normativo que regula la prohibición de quemar artesanalmente residuos sólidos

28. Conforme al numeral 2 del artículo 119° de la LGA<sup>41</sup>, la gestión de residuos sólidos no municipales<sup>42</sup>, como los generados por las empresas del sector eléctrico, es responsabilidad del generador del residuo hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.
29. Asimismo, de acuerdo con los artículos 13° y 14° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (LGRS)<sup>43,44</sup>, 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 residuos<sup>45</sup>.
30. Llegado a este punto, corresponde mencionar que, conforme al literal h) del artículo 31° de la LCE<sup>46</sup>, los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas son responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma

<sup>41</sup> LGA.

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

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

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

<sup>43</sup> LGRS, 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> LCE, aprobada con Decreto Ley N° 25844, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992, y modificatorias.

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

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

específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial<sup>47</sup>, como las relativas a la disposición de residuos sólidos<sup>48</sup>.

31. Bajo este marco, las empresas eléctricas se encuentran obligadas a disponer sus residuos sólidos conforme a los parámetros previstos en la normativa sobre la materia, tal como el establecido en el artículo 17° del RLGRS<sup>49</sup>, que prohíbe la quema artesanal o improvisada de residuos sólidos.
32. Interpretando este dispositivo, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que toda quema de residuos sólidos contraviene las normas ambientales, debido a que estos generarían efectos potenciales sobre la calidad del aire, suelo y recursos naturales<sup>50</sup>.
33. De lo expuesto hasta este punto, se advierte que existe una prohibición de los generadores de residuos sólidos de disponer o eliminarlos a través de su quema artesanal.
34. En virtud de lo expuesto, el TFA analizará, en primer término, si lo establecido por la Autoridad Supervisora, durante la Supervisión Regular 2016, se enmarcó dentro de la normativa esbozada en los considerandos precedentes, en aras de determinar correctamente la responsabilidad del administrado 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 CT Juanjuí se constató lo siguiente:

<sup>47</sup> Analizando esta normativa ambiental en el sector electricidad, Kahatt y Azerrad ("Evolución del régimen legal ambiental para las actividades eléctricas: a propósito del vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas". En: Revista Peruana de Energía. N° 1, Lima, noviembre de 2012, p. 192) señalan que:

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

<sup>48</sup> Criterio adoptado en el considerando 43 de la Resolución N° 123-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de marzo de 2019.

<sup>49</sup> **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 17°.- Tratamiento**

Todo tratamiento de residuos previo a su disposición final, será realizado mediante métodos o tecnologías compatibles con la calidad ambiental y la salud, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento y a las normas específicas. Salvo la incineración que se lleve a cabo cumpliendo con las normas técnicas sanitarias y de acuerdo a lo establecido en el artículo 47 del Reglamento, queda prohibida la quema artesanal o improvisada de residuos sólidos.

<sup>50</sup> Criterio adoptado en el considerando 27 de la Resolución N° 230-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de agosto de 2018.



Durante la supervisión regular realizada a la CT Juanjui se identificó que en el área donde se viene disponiendo los escombros y residuos (WGS 84 Z18 E308239 / N9206065), existen restos de la quema de elementos plásticos, maderas y cables eléctricos en una extensión aproximada de 2m<sup>2</sup>.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 3.

36. Asimismo, en el Informe de Supervisión, la DS señaló que la quema artesanal de residuos afecta la calidad ambiental del suelo, sustentándose para ello, en la siguiente fotografía:



**Fotografía N° 5:** Se observa otra vista de la disposición (acumulación) de los residuos y escombros dentro de las instalaciones de la CT Juanjui, donde se realizaron acciones de quema, apreciándose los restos de madera, botellas plásticas, bolsas de concreto y aditivos, alambres, ramas, entre otros.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 15.

37. De esta manera, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2196-2018-OEFA/DFAI/SFEM, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador, imputando al administrado haber quemado artesanalmente sus residuos sólidos, generando impactos negativos al ambiente.
38. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II, la DFAI declaró y confirmó la responsabilidad administrativa de Electro Oriente, en tanto habría infringido la prohibición de quemar artesanalmente residuos sólidos.

### Sobre el recurso de apelación

39. En su escrito de apelación, Electro Oriente señala que el fundamento y la motivación de la DFAI es errónea en la interpretación de la norma, así como en la apreciación de las pruebas, toda vez que se han adjuntado los medios probatorios que muestran la corrección de la conducta infractora.
40. Al respecto, resulta pertinente indicar que la responsabilidad administrativa en materia ambiental persiste aun cuando se eliminen o corrijan los efectos ocasionados por una determinada conducta, salvo que esta haya sido subsanada voluntariamente con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador<sup>51</sup>.
41. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>52</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos (y no con posterioridad), constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
42. En ese sentido, de acuerdo a lo manifestado por el TFA en anteriores pronunciamientos<sup>53</sup>, para la configuración del mencionado eximente de responsabilidad administrativa deben concurrir las siguientes condiciones, de forma copulativa:
- (i) Se realiza de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
  - (ii) Se produce de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
  - (iii) La subsanación de la conducta infractora<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019.

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

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

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

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

<sup>53</sup> Ver las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 14 de diciembre de 2018, entre otras.

<sup>54</sup> Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia se indica que:

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

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley

43. En virtud de lo expuesto, se analizará si en la conducta imputada a Electro Oriente se presentan los requisitos antes citados, que permitan establecer si dicha conducta se configura dentro de la eximente de responsabilidad administrativa regulada en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
44. Sin embargo, previamente a evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, resulta necesario determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y los efectos que despliega, pues, como ha señalado el TFA en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>55</sup> no son susceptibles de ser subsanadas.
45. Siendo esto así, se tiene que, en el presente caso, se ha imputado a Electro Oriente como conducta infractora: realizar la quema de residuos en forma artesanal sobre un área de 2 m<sup>2</sup>, generando impactos negativos al ambiente.
46. Así pues, del análisis de esta conducta se tiene que la misma constituye una infracción instantánea<sup>56</sup>, ya que se concreta en un solo momento: cuando se produjo la quema de los residuos sólidos por parte del administrado<sup>57</sup>, por lo que no constituye una conducta subsanable.

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

<sup>55</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

<sup>56</sup> El criterio sobre la imposibilidad de que las infracciones instantáneas sean subsanadas voluntariamente se encuentra recogido, por ejemplo, en el considerando 67 de la Resolución N° 160-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 8 de junio de 2018.

<sup>57</sup> En el numeral 252.2 del artículo 252° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se recoge cuatro tipos de infracciones: i) las instantáneas; ii) las instantáneas de efectos permanentes -llamadas también *infracciones de estado* por parte de la doctrina-; iii) las continuadas; y, iv) las permanentes. Al respecto, De Palma establece las siguientes definiciones sobre las infracciones referidas:

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

Cfr. DE PALMA, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de*

47. No obstante, cabe indicar que el administrado tampoco ha presentado medios probatorios idóneos que permitan acreditar la corrección de los efectos de su conducta con anterioridad al inicio del presente procedimiento, es decir, antes del **25 de julio de 2018**, fecha en la cual se le notificó la resolución de imputación de cargos<sup>58</sup>.
48. Sobre esto último, el TFA ha establecido que la subsanación voluntaria debe acreditarse por parte del administrado a través de medios probatorios idóneos que permitan corroborar tal situación, como es el caso de fotografías georreferencias y fechadas.
49. La necesidad de contar con este tipo de medios probatorios para acreditar fehacientemente la subsanación de la conducta, guarda sentido en la medida que las fotografías fechadas y georreferenciadas permiten verificar si la corrección se efectuó antes del inicio del procedimiento y si el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincide con el área en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas a la subsanación de su conducta<sup>59</sup>.
50. Así pues, respecto a la conducta materia de análisis el administrado ha aportado los siguientes medios probatorios:

**Cuadro 3: Análisis de los medios probatorios presentados por el administrado en torno a la Conducta Infractora N° 2**

Escrito	Medio probatorio	Análisis
Escrito presentado el 15 de febrero de 2017 <sup>60</sup>	Fotografías <sup>61</sup>	Estas fotografías se encuentran sin fechar ni georreferenciar. No obstante, asumiendo que las fotografías son sobre el mismo lugar materia del hallazgo, estas no permiten evidenciar la remediación del área en donde se efectuó la quema de residuos; es decir, la corrección de los efectos de la conducta.

prescripción. En: *Revista española de derecho administrativo*, N° 112, España, 2001, pp. 553-574. Disponible en: <[http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf)> Consulta: 2 de agosto de 2018.

<sup>58</sup> Folios 17 al 21, notificada el **3 de agosto de 2018** (folio 22).

<sup>59</sup> Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 060-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de febrero de 2019.

<sup>60</sup> Este escrito obra en el archivo "Anexo 1-Documentos presentados por el administrados", contenido en el CD que obra en el folio 16.

<sup>61</sup> Página 6 del archivo "Anexo 1-Documentos presentados por el administrados", contenido en el CD que obra en el folio 16.

Escrito presentado el 15 de agosto de 2018 <sup>62</sup>	Manifiesto de manejo de residuos peligrosos <sup>63</sup> .	Este manifiesto no evidencia que los residuos que ahí se mencionan son los mismos que fueron materia de la quema por parte de Electro Oriente.  Asimismo, este documento no acredita la corrección de los efectos de la conducta del administrado con anterioridad al inicio del presente procedimiento.
Escrito presentado el 16 de octubre de 2018 <sup>64</sup>	Informe Técnico - GS-UNB-N° 054-2018 <sup>65</sup>	Este informe contiene fotografías fechadas al 13 de octubre de 2018, con posterioridad al inicio del presente procedimiento, que evidencian que el área donde se realizó la quema cuenta con cobertura vegetal.  Precisamente, en base a estas fotografías la DFAI no impuso al administrado una medida correctiva (considerando 73 y 75 de la Resolución Directoral I). Sin embargo, dichas fotos no acreditan la corrección de los efectos de la conducta del administrado con anterioridad al inicio del procedimiento.
Escrito presentado el 17 de diciembre de 2018 <sup>66</sup>	Controles de Ingresos de Residuos al Almacén Temporal <sup>67</sup>	Estos documentos solo hacen mención al ingreso de determinados bienes a un almacén temporal de Electro Oriente, pero no acreditan la corrección de la conducta y sus efectos.
	Fotografías <sup>68</sup>	En estas fotografías se aprecia el transporte de determinados residuos; sin embargo, esto tampoco evidencia la corrección de la conducta y sus efectos antes del inicio del presente procedimiento.

<sup>62</sup> Folios 20 al 52.

<sup>63</sup> Folios 33.

<sup>64</sup> Folios 66 al 96.

<sup>65</sup> Folios 93 al 96.

<sup>66</sup> Folios 122 al 155.

<sup>67</sup> Folios 151, 152 y 155.

<sup>68</sup> Folio 153.

	Pedido de compra <sup>69</sup>	Este pedido tiene por objeto contratar el transporte, manejo y disposición final de los residuos del administrado; sin embargo, no acredita la corrección de los efectos ocasionados por la quema de residuos con anterioridad al inicio del procedimiento.
Escrito presentado el 30 de enero de 2019 <sup>70</sup>	No se presentan medios probatorios sobre la conducta.	El administrado no presenta medios probatorios que acrediten la corrección de los efectos de la conducta antes del inicio del presente procedimiento.
Escrito presentado el 6 de febrero de 2019 <sup>71</sup>	Documentos para acreditar cumplimiento de medida correctiva de Conducta Infractora N° 3.	Esta documentación no está destinada a acreditar la corrección de los efectos de la conducta materia de análisis con anterioridad al inicio del presente procedimiento.

Elaboración: TFA.

51. Como se observa del cuadro anterior, el administrado tampoco ha presentado medios probatorios idóneos que permitan acreditar la corrección de los efectos de su conducta con anterioridad al inicio del presente procedimiento. Por tanto, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo.

Sobre la vulneración del principio de razonabilidad

52. Por otro lado, el administrado indica que, en aplicación al principio de razonabilidad, la sanción aplicable debe guardar relación con la magnitud del daño causado, siendo que en el presente caso se ha acreditado que la conducta imputada no ha generado impactos negativos al ambiente.
53. Al respecto, el principio de razonabilidad se encuentra consagrado, de forma genérica, en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>72</sup>, el cual dispone que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando califiquen infracciones, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad

<sup>69</sup> Folios 154.

<sup>70</sup> Folios 171 al 203.

<sup>71</sup> Folios 230 al 236.

<sup>72</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>73</sup>.

54. Asimismo, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa se encuentra recogido en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>74</sup>, el cual establece que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
55. De esta manera, esta vertiente del principio de razonabilidad o proporcionalidad está vinculado a la determinación de la sanción administrativa, ya que si bien la potestad sancionadora se ejerce dentro de cierto marco discrecional<sup>75</sup>, tal situación no implica que la sanción no sea razonable<sup>76</sup>.
56. Sobre la base de dicho marco normativo, el TFA ha establecido en anteriores oportunidades<sup>77</sup> que el principio de razonabilidad en materia administrativa exige: (i) que las decisiones de la autoridad se adopten en el marco de sus facultades, manteniendo la proporción entre los medios a emplearse y los fines públicos que

<sup>73</sup> Respecto al principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la doctrina nacional ha mencionado lo siguiente:

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

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

<sup>74</sup> **TUO de la LPAG.**  
**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

3. **Razonabilidad.** - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
  - b) La probabilidad de detección de la infracción;
  - c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
  - d) El perjuicio económico causado;
  - e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
  - f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
  - g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

<sup>75</sup> Al respecto, Juan Morón Urbina (*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p 699) señala que:

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

<sup>76</sup> Ver numerales 100 y 102 de la Resolución N° 123-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 6 de marzo de 2019.

<sup>77</sup> Considerando 53 de la Resolución N° 044-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de marzo de 2017.

persigue; y, (ii) que, en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones que eventualmente se impongan a los administrados deben cumplir con el propósito de desincentivar la comisión de conductas infractoras.

57. En este orden de ideas, respecto al principio de razonabilidad general, corresponde precisar que el tipo infractor imputado al administrado no requiere para su configuración la generación de impactos negativos al ambiente (ver numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución).
58. No obstante, más allá de esta situación, se advierte que la conducta imputada a Electro Oriente sí ha generado impactos negativos al ambiente. En efecto, producto de la quema artesanal de residuos sólidos efectuada por Electro Oriente se afectó la calidad ambiental del suelo:

Cabe mencionar que la disposición y quema de residuos peligrosos y no peligrosos en terreno abierto y de manera artesanal, podría emitir gases tóxicos y material particulado, afectando la calidad del aire; asimismo, la quema artesanal de los residuos también afecta la calidad ambiental del suelo, donde se efectuó la quema de dichos residuos. Los residuos observados durante la supervisión en campo abandonado sobre el suelo obstruyen los drenajes naturales del suelo, deterioran y queman la vegetación (el grass) existente en la zona

Fuente: Informe de Supervisión, p. 15.

59. Contrariamente a lo señalado por Electro Oriente, en el presente caso sí se ha acreditado el impacto negativo ocasionado por la quema de residuos, tal como se deja constancia en la parte antes citada del Informe de Supervisión y la fotografía replicada en el considerado 67 de la presente resolución.
60. Sobre esto último, cabe señalar que el Informe de Supervisión y las fotografías obtenidas con ocasión del ejercicio de la función supervisora constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen, los cuales tienen veracidad y fuerza probatoria mientras no sean desvirtuados por otros<sup>78</sup>, toda vez que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones<sup>79</sup>.
61. Sin embargo, más allá de las aseveraciones del administrado, este no ha adjuntado medio probatorio alguno que acredite que su conducta no ha generado

<sup>78</sup>

**TUO de la LPAG.**

**Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización**

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

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

<sup>79</sup>

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



un impacto negativo<sup>80</sup>, tanto más si debido a las características de su conducta, quema de residuos sólidos, se asume que esta puede generar efectos negativos sobre la calidad del aire, suelo y recursos naturales<sup>81</sup>.

62. Por todo lo expuesto, la decisión de la DFAI de determinar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente resulta proporcional con relación al fin público que persigue, ya que se verificó que el administrado infringió la prohibición de quemar residuos sólidos de forma artesanal.
63. Por otro lado, respecto al principio de razonabilidad aplicable al procedimiento administrativo sancionador, en el presente caso, la determinación de responsabilidad administrativa no ha conllevado a que se aplique a Electro Oriente una sanción concreta, sea esta una amonestación o una multa<sup>82</sup>.
64. En esa medida, la mención al principio de razonabilidad por parte del administrado no resulta pertinente en este punto. Por tanto, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo.

Sobre la mención al inciso 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

65. Finalmente, el administrado hace referencia al inciso 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la cual establece las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19 de la Ley N° 30230<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> No está demás mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad. Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

<sup>81</sup> Criterio adoptado en el considerando 27 de la Resolución N° 230-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de agosto de 2018.

<sup>82</sup> **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, publicada el 12 de octubre de 2017.**

**Artículo 11°.- Tipos de sanciones**

Las sanciones aplicables son: (i) amonestación; (ii) multa; y (iii) otras establecidas en la normativa vigente.

<sup>83</sup> **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, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, publicado en *El Peruano* el 24 de julio de 2014.**

**Artículo 2.- Procedimientos sancionadores en trámite**

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

- 2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- 2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por

66. Así pues, conforme a dicho dispositivo, que ha sido aplicado al presente caso por la DFAI<sup>84</sup>, una vez verificada la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en el artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>85</sup>, primero se dictará la medida correctiva respectiva y, ante su incumplimiento, la multa que corresponda.
67. En el presente caso, la DFAI estableció que no correspondía aplicar una medida correctiva, ni muchos menos una multa, limitándose a determinar únicamente la responsabilidad administrativa de Electro Oriente; de ahí, que tampoco resulte pertinente la mención al inciso 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.
68. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado en este extremo y, en consecuencia, confirmar la declaratoria de responsabilidad por la Conducta Infractora N° 2.

#### VI.2 Determinar si se ha vulnerado el principio de legalidad al momento de imputar y declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por la Conducta Infractora N° 3

69. Previo al análisis de la cuestión controvertida, corresponde determinar si al momento de imputar y declarar la responsabilidad administrativa por la Conducta Infractora N° 3 se ha respetado el principio de legalidad y el debido procedimiento, en atención a lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD<sup>86</sup>.

---

Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado (...).

<sup>84</sup> Ver considerandos 5 al 7 de la Resolución Directoral I.

<sup>85</sup> 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.

(...)

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:

- 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.
  - Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
  - 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.
- (El sombreado es agregado).

<sup>86</sup> Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de agosto de 2013.  
**Artículo 2°.** - El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

Sobre el principio de tipicidad y su vinculación con el principio de legalidad y el debido procedimiento

70. Conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>87</sup>, por el principio de legalidad las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
71. Sobre este principio, nuestro Tribunal Constitucional<sup>88</sup> ha precisado que una de las manifestaciones del principio de legalidad que se imponen al legislador administrativo o penal es el subprincipio de tipicidad.
72. En materia administrativa sancionadora, el principio de tipicidad se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>89</sup>, en el cual se establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas, de forma expresa, en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>90</sup>.

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

<sup>87</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

<sup>88</sup> Según fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2192-2004-AA.

<sup>89</sup> TUO de la LPAG

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

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

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

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

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

<sup>90</sup> 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 (...)". GÓMEZ, M. y SANZ, I. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Arazandi. España, 2010. p. 132.

73. Asimismo, parte de la doctrina<sup>91</sup> ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad o taxatividad no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
74. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor<sup>92</sup>, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.
75. Interpretando este marco, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>93</sup> que el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) un primer nivel, donde se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo; y, (ii) un segundo nivel, referido a la fase de la aplicación de la norma, donde se exige que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma y si tal correspondencia no existe, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>94</sup>.
76. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>95</sup> tiene como finalidad que, en un caso en concreto, al

<sup>91</sup> MORÓN URBINA, Juan. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Décimo tercera edición. Gaceta Jurídica, Lima, 2018, p. 413.

<sup>92</sup> Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

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

<sup>93</sup> Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

<sup>94</sup> En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación — en la fase de la aplicación de la norma — viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

<sup>95</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>96</sup>.

77. En lo concerniente al segundo nivel previsto para el examen de tipificación, este exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
78. Al respecto, es preciso mencionar que el principio de tipicidad también se encuentra vinculado con el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>97</sup>, en el cual se establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo.
79. En base a este marco normativo, el TFA<sup>98</sup> ha manifestado en anteriores oportunidades que el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>99</sup>, pues exige que la autoridad administrativa se sujete al procedimiento establecido y respete las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, entre ellas, los principios como el de tipicidad.

<sup>96</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

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

<sup>97</sup> **TUO de la LPAG.**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:(...)
- 1.2. **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, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

<sup>98</sup> Criterio adoptado en el considerando 38 de la Resolución N° 207-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de abril de 2019.

<sup>99</sup> **TUO de la LPAG.**

**Artículo 246°.** - Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

Sobre la aplicación del principio de tipicidad al caso de la Conducta Infractora N° 3

80. Partiendo de lo antes expuesto, se considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad, existe certeza o nivel de precisión suficiente respecto al hecho y la norma que se califica como infracción administrativa y, con base en ello, determinar si en primera instancia se realizó una correcta aplicación del referido principio, es decir, si el hecho imputado a Electro Oriente corresponde con el tipo infractor.
81. Para estos efectos, cabe recordar que en el presente caso se imputó y determinó la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por realizar un inadecuado almacenamiento de un (1) transformador inoperativo, toda vez que este residuo peligroso: (i) se encuentra en terreno abierto; (ii) en piso no liso ni impermealizado; (iii) sin señalización; y, (iv) sin sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados ante posibles derrames o fugas.
82. Como se observa, la conducta imputada al administrado está referida al almacenamiento inadecuado de su transformador (residuo sólido) en un lugar prohibido, que no cumple con los parámetros previstos en la normativa sobre la materia, en específico, los articulados del RLGRS detallados en la numeral 3 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
83. Esto último resulta relevante, pues la obligación de almacenar residuos sólidos en lugares que cumplan con los parámetros normativos se enmarca dentro de un proceso de disposición de residuos mucho más amplio, que implica el almacenamiento y la disposición final de estos en condiciones ambientalmente adecuadas<sup>100</sup>.
84. Por este motivo, el TFA<sup>101</sup> ha manifestado en anteriores oportunidades que el almacenamiento en lugares no permitidos, que no cumplan los parámetros previstos en la normativa sobre la materia, podría infringir, en principio, la norma tipificadora contenida en el literal c) del numeral 2 del artículo 145° del RLGRS<sup>102</sup>, ya que precisamente regula como infracción grave la disposición en general de residuos en lugares no permitidos.
85. A lo expuesto cabe agregar que, en el presente caso, se imputó y determinó la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por la siguiente norma tipificadora: otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al

<sup>100</sup> Cfr.: Considerando 47 de la Resolución N° 123-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 6 de marzo de 2019.

<sup>101</sup> Criterio adoptado en el considerando 48 de la Resolución N° 123-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 6 de marzo de 2019.

<sup>102</sup> **RLGRS.**

**Artículo 145° - Infracciones**

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

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

c. Abandono, disposición o eliminación de los residuos en lugares no permitidos.

ambiente, prevista como infracción grave en el literal k) del numeral 2 del artículo 145° del RLGRS<sup>103</sup>.

86. Como se observa, el tipo infractor imputado de forma concreta a Electro Oriente exige que la infracción cometida genere un riesgo tanto a la salud pública<sup>104</sup> como al ambiente.
87. No obstante, de la revisión efectuada al expediente administrativo, se advierte que en el Informe de Supervisión únicamente se verificó un daño potencial al ambiente, mas no que el inadecuado almacenamiento del transformador inoperativo genere un riesgo a la salud pública, tal como se observa a continuación:

Por lo expuesto en los párrafos precedentes, se determina que el administrado estaría generando un daño potencial al componente suelo, en su característica fisico-química, debido a la condición de su ubicación del transformador dispuesto sobre suelo con cobertura vegetal (Gramínea) que al estar expuesto a las condiciones climáticas (vientos, polvos, precipitaciones), constituye un riesgo de presentar derrame o fuga de elementos contaminantes como lo es el aceite dieléctrico; con posibles impactos a la calidad del suelo, y, por ende a la flora del área materia de análisis la cual podría ocasionar un daño potencial afectando al suelo, principalmente al recurso flora (Gramínea) presente en todo el área donde se ubica el transformador, así mismo dicho aceite dieléctrico (sustancia peligrosa) al incorporarse al suelo conllevarían a la alteración y/o pérdida de su función biológica y fisicoquímica, y por consiguiente afectaría también a la vegetación, impidiendo el crecimiento de las plantas en las áreas afectadas, ya que el aceite tapizaría las raíces de las plantas la cual es considerado el órgano vital en las plantas por donde absorben nutrientes y en el caso del grass, por ser una especie herbácea, podría tapizar los estomas (órgano respiratorio de las plantas), los que se encuentran en las hojas.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 20.

103

**RLGRS.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

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

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

K. Otras infracciones que generen riesgos a la salud pública y al ambiente;

104

De acuerdo al Tribunal Constitucional, el contenido o ámbito de protección del derecho a la salud consiste en la facultad inherente a todo ser humano de conservar un estado de normalidad orgánica funcional, tanto física como psíquica, así como de restituirlo ante una situación de perturbación del mismo (fundamento jurídico 1 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 7231-2005-PA/TC).

Asimismo, este derecho se encuentra vinculado al derecho a un medio ambiente sano, tal como se prescribe en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA, en donde se detalla 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.

Bajo este marco normativo, corresponde mencionar que el concepto de salud pública es entendido también como salud colectiva, que, siguiendo la línea trazada por nuestro Tribunal Constitucional, puede ser conceptualizada como el estado de normalidad orgánica funcional de un conjunto de individuos.

88. En tal sentido, se advierte que no existe una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y el tipo infractor imputado; situación que a consideración de este Tribunal vulnera el principio de tipicidad, tanto más si el administrado alega que su conducta no ha generado impactos negativos.
89. Así pues, tanto la Resolución Subdirectoral N° 2196-2018-OEFA/DFAI/SFEM, a través de la cual se imputó los cargos al administrado, como la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II —vinculadas<sup>105</sup> a la primera, pues declaran y confirman la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por la conducta que aquella imputó al administrado e imponen una medida correctiva para estos fines—, fueron emitidas vulnerando el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG.
90. Por tal motivo, corresponde declarar la nulidad de las resoluciones detalladas en el considerando anterior, por haber incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG<sup>106</sup>, relativa a la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
91. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, a efectos de que se realice una adecuada imputación de los cargos respecto al hecho detectado en la acción de supervisión.
92. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación.

### **VI.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por la Conducta Infractora N° 4**

93. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por Electro Oriente en su recurso de apelación, se considera importante exponer el marco normativo que regula la obligación de cumplir con los requerimientos de información efectuados en las acciones de supervisión del OEFA, en tanto el incumplimiento de dicha obligación constituye el objeto de la conducta infractora imputada.

---

<sup>105</sup> **TUO de la LPAG.**  
**Artículo 13°.** - Alcances de la nulidad  
13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).

<sup>106</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 10.- Causales de nulidad**  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)



Sobre el marco normativo que regula la obligación de cumplir con los requerimientos de información efectuados por la Autoridad Supervisora del OEFA

94. Conforme con el numeral 180.1 del artículo 180° del TULO de la LPAG<sup>107</sup>, la autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, presentación de documentos o bienes, sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba, para lo cual cursa un requerimiento que establezca fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.
95. Adicionalmente, en el numeral 1 del artículo 243° del TULO de la LPAG<sup>108</sup> se establece que, en el marco de la actividad administrativa de fiscalización, existe un deber de los administrados fiscalizados de realizar o brindar todas las facilidades para que se ejecuten las facultades recogidas en el inciso 1) del numeral 240.2 del artículo 240° del mencionado cuerpo normativo<sup>109</sup>. Dentro de estas facultades se incluyen la de requerir al administrado la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria.
96. En esta misma línea, debe mencionarse que en el artículo 15° de la Ley del SINEFA se señala lo siguiente:

**Artículo 15°.- Facultades de fiscalización**

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar /as acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades: (...)

- c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:

107

**TULO de la LPAG.**

**Artículo 180°.- Solicitud de pruebas a los administrados**

180.1 La autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Para el efecto se cursa el requerimiento mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento.

108

**TULO de la LPAG.**

**Artículo 243.- Deberes de los administrados fiscalizados**

Son deberes de los administrados fiscalizados:

1. Realizar o brindar todas las facilidades para ejecutar las facultades listadas en el artículo 238. (...)

109

**TULO de la LPAG**

**Artículo 240°.-Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización**

240.2 La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:

1. Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad.

El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes especiales. (...)

c. 1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales (...).

97. Del artículo citado se advierte que la Ley del SINEFA otorgó al OEFA la facultad de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales, dotándole de atribuciones para solicitar toda aquella información relacionada con las disposiciones legales que son materia fiscalizable por parte de este organismo.
98. Sobre esta base, en el literal a) del artículo 17° del Reglamento de Supervisión<sup>110</sup>, norma aplicable a los hechos materia de la Supervisión Regular 2016, se dispone que el supervisor tiene la facultad de exigir a los administrados la exhibición o presentación de documentos que les permitan llevar a cabo su labor de supervisión.
99. Asimismo, conforme al artículo 19° del Reglamento de Supervisión, norma sustantiva cuyo incumplimiento se imputa a Electro Oriente, el administrado debe entregar la información solicitada en el marco de una supervisión directa dentro del plazo correspondiente, a través de medio físico o digital, en el área de trámite documentario de la sede central del OEFA o mediante sus oficinas desconcentradas.
100. Siguiendo esta línea, en el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución N° 042-2013-OEFA/CD, se establece que constituye infracción administrativa: "No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido".
101. En base a la normativa expuesta, se tiene que el requerimiento de información que origina la obligación ambiental fiscalizable debe contener como mínimo:
- (i) Un plazo determinado para su cumplimiento, dado que dicha solicitud es presentada dentro del marco de la fiscalización;
  - (ii) La forma en la cual debe ser cumplida, es decir, el medio idóneo para que el administrado pueda remitir la información solicitada y la misma pueda ser evaluada por la autoridad competente; y,
  - (iii) La condición del cumplimiento, referida no solo a la denominación de la información solicitada sino también a su contenido mínimo.

<sup>110</sup>

**Reglamento de Supervisión del OEFA.**  
**Artículo 17°. - Facultades del supervisor**

El supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades:

- a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos/electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor. (...)

102. Sobre el particular, el TFA ha señalado en anteriores pronunciamientos<sup>111</sup> que el cumplimiento de la obligación materia de análisis resulta especialmente importante a efectos de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados.
103. En virtud de lo expuesto se analizará, en primer término, si el requerimiento formulado por la Autoridad Supervisora durante la Supervisión Especial 2016 se enmarcó dentro de los lineamientos efectuados en los considerandos precedentes, en aras de determinar correctamente la responsabilidad del administrado ante la conducta infractora imputada.

Sobre lo verificado en la Supervisión Especial 2016

104. En el caso concreto, el 5 de setiembre de 2016<sup>112</sup> se remitió al administrado, junto con el Acta de Supervisión, el siguiente pedido de información:

**Solicitud de información**

N°	DESCRIPCIÓN
01	Copia digital (CD) de los planos de la CT Juanjuí aprobados en el Plan de Abandono, donde se evidencie la ubicación de los componentes principales asociados al abandono y la ubicación de las áreas de almacenamientos de las partes desmontadas.
02	Copia de los manifiestos de la disposición de los residuos peligrosos.
03	Copia del inventario de evidencia de la disposición final y venta de los equipos y/o materiales destinados como chatarra.
04	Cronograma actualizado, donde se muestre el detalle de las actividades del plan de abandono. Especificando la fecha de inicio.
05	Copia donde se evidencien las capacitaciones realizadas a los trabajadores y personal asignado a la ejecución del Abandono de la CT Juanjuí, en relación a seguridad y salud ocupacional, contingencias y manejo de residuos peligrosos.
06	Copia de comunicación del inicio de ejecución de la terminación de actividades del Plan de Abandono de la CT Juanjuí.

La documentación requerida deberá ser presentada en físico y/o digital al Área de Trámite Documentario (mesa de partes) de la sede central del OEFA, o ante sus oficinas desconcentradas.


El plazo máximo de presentación de la documentación será de cinco (05) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la recepción del presente documento.

Fuente: Solicitud de información<sup>113</sup>.



<sup>111</sup> Ver Resoluciones N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 079-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de diciembre de 2017, N° 169-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de junio de 2018.

<sup>112</sup> Según se menciona en el último párrafo de la página 23 del Informe de Supervisión (folio 23).

<sup>113</sup> Páginas 25 a 26 del archivo "Anexo 2-Informe preliminar de Supervisión Directa", contenido en el CD que obra en el folio 16.

- 
105. De lo anterior se observa que este requerimiento cumple con el contenido mínimo exigido, toda vez que: (i) cuenta con un plazo determinado para su cumplimiento (5 días hábiles); (ii) se señala la forma en la cual debe ser cumplida (física o digital); y, (iii) se explica la condición del cumplimiento, pues se detalla claramente la documentación que se solicita.
106. En tal sentido, ante dicho requerimiento, el administrado se encontraba obligado a remitir la información requerida por la Administración en el plazo otorgado, es decir, dentro de los 5 días hábiles, los cuales vencían el 12 de setiembre de 2016<sup>114</sup>.
107. No obstante, Electro Oriente no presentó la información solicitada dentro del plazo otorgado<sup>115</sup>. Debido a ello, la DS concluyó que existían indicios suficientes que permiten determinar que el administrado había incurrido en la presunta infracción administrativa correspondiente a no presentar la información requerida por la Autoridad Supervisora.
108. De esta manera, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2196-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador, imputando al administrado no haber remitido la información requerida por la Autoridad Supervisora.
109. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II la DFAI estableció la responsabilidad administrativa de Electro Oriente, en tanto incumplió con su obligación de presentar la información que le fue solicitada por la DS dentro del plazo otorgado.

Sobre el recurso de apelación

- 
- 
110. En su recurso de apelación, Electro Oriente manifiesta que el fundamento y la motivación de la DFAI es errónea en la interpretación de la norma, así como en la apreciación de las pruebas, toda vez que se han adjuntado los medios probatorios que acreditan que Electro Oriente sí cumplió con presentar la información requerida en el Acta de Supervisión.
111. Según se advierte, para Electro Oriente no sería responsable administrativamente por la conducta imputada, pues ha cumplido con corregir la misma, ya que presentó la información que le fuera requerida por la Autoridad Supervisora.
112. Al respecto y tal como se indicó al momento de abordar la conducta anterior, la responsabilidad administrativa en materia ambiental persiste aun cuando se corrija una determinada conducta, salvo que esta haya sido subsanada

---

<sup>114</sup> Según se menciona en la página 24 del Informe de Supervisión (reverso del folio 13).

<sup>115</sup> Según se deja constancia en la página 24 del Informe de Supervisión (reverso del folio 13).

voluntariamente con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador<sup>116</sup>.

113. Así pues, se mencionó que la aplicación del mecanismo en cuestión se encuentra supeditado a que la subsanación: (i) se realice previamente al inicio del procedimiento; (ii) se produzca de manera voluntaria; y, (iii) se genere una subsanación de la conducta infractora como tal, incluyendo sus consecuencias y efectos.
114. Sin embargo, también se precisó que, previamente a evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, resulta necesario determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y los efectos que despliega, pues existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>117</sup> no son susceptibles de ser subsanadas.
115. Siendo esto así, se tiene que en el presente caso se imputó a Electro Oriente la siguiente conducta infractora: no remitir determinada información dentro del plazo otorgado por la Autoridad Supervisora.
116. Respecto a este tipo de incumplimiento, es decir, la no remisión de la información requerida producto de las acciones de supervisión, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que tal conducta no resulta subsanable, debido a que constituye una infracción instantánea que se consume en el momento en que se produce el resultado<sup>118</sup>.
117. Así pues, con el plazo otorgado para la presentación de la información requerida por la Autoridad de Supervisión se agota también la conducta infractora; por tal motivo, pese a que con posterioridad a la comisión de la infracción el titular pueda remitir la información requerida, ello no significa que dichas acciones constituyan una subsanación de la conducta infractora.
118. Sobre el particular, cabe indicar que, remitir la información requerida por la Autoridad Supervisora dentro del plazo otorgado, resulta especialmente importante a efectos de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> Criterio asumido en el considerando 55 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019.

<sup>117</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

<sup>118</sup> Criterio establecido en los considerandos 52 al 57 de la Resolución N° 428-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de diciembre de 2018.

<sup>119</sup> Ver Resoluciones N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 079-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de diciembre de 2017, N° 169-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de junio de 2018.

119. De esta manera, verificados los hechos constitutivos de la infracción, corresponde a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa, sin perjuicio de que el administrado remita posteriormente la información requerida en la acción de supervisión y este comportamiento sea valorado con la finalidad de determinar si corresponde o no la imposición de una medida correctiva<sup>120</sup>.
120. Siendo esto así, se ha procedido a revisar el expediente administrado, advirtiéndose que Electro Oriente no ha adjuntado medio probatorio alguno que acredite que cumplió con presentar la información requerida por la Autoridad de Supervisión dentro del plazo otorgado, tomando en cuenta la naturaleza de la infracción imputada.
121. Tal como indica la DFAI<sup>121</sup>, los documentos requeridos por la Autoridad Supervisora al administrado recién fueron remitidos una vez iniciado el presente procedimiento, con su escrito de descargos presentado el 15 de agosto de 2018<sup>122</sup>.
122. En tal sentido, si bien el administrado ha remitido la información requerida por la Autoridad Supervisora con posterioridad al inicio del procedimiento, tal situación no enerva la responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta imputada.
123. Por tanto, queda desvirtuado lo alegado por Electro Oriente en este extremo.

Sobre la vulneración del principio de razonabilidad

124. Por otro lado, en su recurso de apelación Electro Oriente menciona que, en aplicación al principio de razonabilidad, la sanción aplicable debe guardar relación con la magnitud del daño causado, siendo que en el presente caso se ha acreditado que la conducta imputada no ha generado impactos negativos al ambiente.
125. Al respecto, al momento de abordar la conducta anterior también se expuso el marco conceptual del principio de razonabilidad, precisándose que dicho principio en materia administrativa exige: (i) que las decisiones de la autoridad se adopten en el marco de sus facultades, manteniendo la proporción entre los medios a emplearse y los fines públicos que persigue; y, (ii) que, en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones que eventualmente se impongan a los administrados deben cumplir con el propósito de desincentivar la comisión de conductas infractoras.
126. En este orden de ideas, respecto al principio de razonabilidad general, corresponde precisar que no constituye un eximente de responsabilidad el hecho

<sup>120</sup> Criterio establecido en el considerando 50 de la Resolución N° 192-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de abril de 2019.

<sup>121</sup> Ver considerando 53 de la Resolución Directoral I (folio 111).

<sup>122</sup> Folio 20 al 52.

de que la conducta infractora, según alega Electro Oriente, no ha generado impactos negativos al ambiente.

127. En el presente procedimiento, se ha imputado al administrado el incumplimiento de la siguiente norma tipificadora: “No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido”, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD**

INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA	
<b>1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA ENTREGA DE INFORMACIÓN A LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL</b>					
1.2	No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido.	Artículos 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículos 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Artículo 15° de la Ley del SINEFA.	Leve	Amonestación	Hasta 100 UIT

128. Como se advierte del cuadro anterior, no forma parte del tipo infractor imputado la generación de impactos negativos al ambiente, por lo que la alegación del administrado no resulta pertinente.
129. Esto es así, pues la obligación de cumplir con los requerimientos de información de la Autoridad Supervisora se enmarca dentro de un fin mayor: garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados<sup>123</sup>.
130. En tal sentido, la decisión de la DFAI de determinar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente resulta proporcional con relación al fin público que persigue, ya que se verificó que el administrado no cumplió con entregar la información requerida por la Autoridad Supervisora dentro del plazo otorgado.
131. Por otro lado, respecto al principio de razonabilidad aplicable al procedimiento administrativo sancionador, en el presente caso la determinación de responsabilidad administrativa no ha conllevado a que se aplique a Electro Oriente una sanción concreta, sea esta una amonestación o una multa<sup>124</sup>. En esa medida, la mención al principio de razonabilidad por parte del administrado no resulta pertinente en este punto.

<sup>123</sup> Ver Resoluciones N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 079-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de diciembre de 2017, N° 169-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de junio de 2018.

<sup>124</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, publicada el 12 de octubre de 2017.  
**Artículo 11°.** - Tipos de sanciones  
 Las sanciones aplicables son: (i) amonestación; (ii) multa; y (iii) otras establecidas en la normativa vigente.

132. Por tanto, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo y, en consecuencia, se confirma la responsabilidad por la Conducta Infractora N° 4.

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

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** – **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 3312-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, que declara infundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2781-2018-OEFA/DFAI del 20 de noviembre de 2018, en los extremos que determina la responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa en estos extremos.

**SEGUNDO.** – **DECLARAR** la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 2196-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018, la Resolución Directoral N° 2781-2018-OEFA/DFAI del 20 de noviembre de 2018 y la Resolución Directoral N° 3312-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que imputan y declaran 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 numeral 3 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución, e imponen la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de esta; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador en este extremo al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.


**TERCERO.** – 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 MARTIN YUI PUNIN**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELA OCHAGA**  
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° 295-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 42 páginas.