



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

RESOLUCIÓN N° 331-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2630-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : LUZ DEL SUR S.A.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0560-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 0560-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3335-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Luz del Sur S.A.A. por la conducta infractora detallada en numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la misma.

De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 0560-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3335-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que impuso a Luz del Sur S.A.A. una multa ascendente a setenta y seis con 00/100 (76) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la conducta infractora detallada en numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; y, como consecuencia de ello, se reformula esta multa, estableciendo que la misma asciende a quince con 20/100 (15.20) UIT.

Finalmente, se revoca la Resolución Directoral N° 0560-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3335-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Luz del Sur S.A.A. por la conducta infractora detallada en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la misma; e impuso una multa ascendente a dieciocho con 22/100 (18.22) UIT. En consecuencia, se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador en este extremo.

Lima, 04 de julio de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Luz del Sur S.A.A.¹ (en adelante, **Luz del Sur**) es titular de la denominada Zona de Concesión Lima (en adelante, **Concesión Lima**), la cual está conformada por los siguientes componentes: SET Cantera, SET Praderas, SET San Vicente, Almacén de Residuos San Vicente, Agencia Sucursal San Vicente, Planta de Declorinación Química de Aceites Dieléctricos, Almacén Chilca, SET Bujama, SET Asia, SET Manchay, SET Planicie, Almacén Santa Clara, Almacén San Juan y SET Central².
2. Del 7 al 12 de marzo de 2018, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular a Concesión Lima (en adelante, **Supervisión Regular 2018**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 12 de marzo de 2018³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), y el Informe de Supervisión N° 114-2018-OEFA/DSEM-CELE del 19 de junio de 2018⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 2496-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de agosto de 2018⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Luz del Sur.
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado⁶, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1856-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 26 de octubre de 2018⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
5. Posteriormente, tras la revisión de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción⁸, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 3335-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018⁹ (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20331898008.

² Según se detalla en el apartado I del Informe de Supervisión N° 114-2018-OEFA/DSEM-CELE.

³ El Acta de Supervisión está contenida en el archivo digital denominado "_Acta_de_Supervision_0046-2018-DSEM-CELE_AS_20180419122025970", que se encuentra en el CD que obra en el folio 11.

⁴ Folios 2 al 10.

⁵ Folios 12 al 14, notificada el 21 de agosto de 2018 (folio 15).

⁶ Folios 17 al 47, escrito y anexos presentados el 29 de agosto de 2018.

⁷ Folios 55 al 69, notificado el 12 de noviembre de 2018 (folio 70).

⁸ Folios 75 al 109, escrito y anexos presentados el 26 de noviembre de 2018.

⁹ Folios 133 al 143, notificada el 4 de enero de 2019 (folio 144).

responsabilidad administrativa de aquél por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1 ¹⁰	Luz del Sur obstaculizó las labores de supervisión al no brindar las facilidades para el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones del Almacén de Materiales de la SET Praderas (en adelante, Conducta Infractora N° 1).	Artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD ¹¹ (Reglamento de Supervisión).	Numeral 2.2 del 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 ¹² .
2 ¹³	Luz del Sur en la SET Santa Clara (WGS 84 N867101/E294781)	Inciso h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobado con Decreto Ley N°	Numeral 1.2.1 del cuadro contenido en el artículo 135° del RLGIRS ¹⁶ .

¹⁰ Mediante la Resolución Directoral I se archivó la Conducta Infractora N° 1, en el extremo de la SET Balnearios, debido a que no existían suficientes medios probatorios de convicción para acreditar que Luz del Sur obstaculizó las labores de supervisión en esta instalación. Ver considerando 40 de la Resolución Directoral I.

¹¹ 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, y derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Resolución N° 006-2019-OEFA-CD, publicada el 17 febrero 2019.

Artículo 20.- De las facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión

20.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso debe facilitar el acceso al supervisor en un plazo razonable.

¹² 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
2.	OBLIGACIONES REFERIDAS A NO OBSTACULIZAR LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DIRECTA				
2.2	No brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión, o para su desarrollo regular.	Numeral 20.1 del Artículo 20° del Reglamento de Supervisión Directa	Leve	Amonestación	Hasta 100 UIT

¹³ Mediante la Resolución Directoral I se archivó la Conducta Infractora N° 2, en el extremo del almacenamiento de los transformadores pues se verificó que estos no tenían la condición de residuos sólidos, ya que se encontraban en estado de reserva. Ver considerandos 45 al 48 de la Resolución Directoral I.

¹⁶ **RLGIRS.**

Artículo 135°. - Infracciones

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

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	almacena residuos sólidos peligrosos (aisladores, seccionadores, carretes de conductores y una bandeja metálica impregnadas con manchas oleosas), en un área que no cuenta con: cerco perímetro, techo, sistema de contención y drenaje y pasillos o áreas de tránsito de maquinarias (en adelante, Conducta Infractora N° 2).	25844 (LCE) ¹⁴ ; y el artículo 54° del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM (RLGIRS) ¹⁵ .	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2496-2018-OEFA/DFAI/SFEM y Resolución Directoral I.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI impuso al administrado una multa total de noventa y cuatro con 22/100 (94.22) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), y le ordenó el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

	Infracción	Base referencial	Gravedad de la infracción	Sanción
1	De los generadores de residuos no municipales			
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos			
1.2.1	No contar con áreas, instalaciones y/o contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de residuos no municipales desde su generación.	Artículos 30, 36 y Literal b) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 500 UIT

¹⁴ LCE, aprobada con Decreto Ley N° 25844, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992, y modificatorias.

Artículo 31°. - Tanto los titulares de concesión como los titulares de autorización, están obligados a: (...)
h) Cumplir con las normas de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación

¹⁵ RLGIRS, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 54°. - Almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos

El almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos debe realizarse en un ambiente cercado, en el cual se almacenan los residuos sólidos compatibles entre sí (...).

En el diseño del almacén central se debe considerar los siguientes aspectos:

- Disponer de un área acondicionada y techada ubicada a una distancia determinada teniendo en cuenta el nivel de peligrosidad del residuo, su cercanía a áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos, materias primas o de productos terminados, así como el tamaño del proyecto de inversión, además de otras condiciones que se estimen necesarias en el marco de los lineamientos que establezca el sector competente (...);
- Contar con sistemas de impermeabilización, contención y drenaje acondicionados y apropiados, según corresponda;
- Contar con pasillos o áreas de tránsito que permitan el paso de maquinarias y equipos, según corresponda; así como el desplazamiento del personal de seguridad o emergencia. Los pisos deben ser de material impermeable y resistente.

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas

N°	Conductas Infractoras	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Acreditación del cumplimiento
1	Luz del Sur obstaculizó las labores de supervisión al no brindar las facilidades para el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones del Almacén de materiales de la SET Praderas.	Capacitar y/o comunicar a todo el personal que labore en la SET Praderas (personal administrativo, u vigilancia u operario) que se debe permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones del mismo, a fin de facilitar las acciones de fiscalización en supervisiones posteriores.	Para acreditar los puntos (i) y (ii) de la siguiente columna: en un plazo no mayor de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución. Para acreditar el punto (iii) de la siguiente columna: 5 días útiles siguientes a la fecha en que los supervisores del OEFA realicen la supervisión al EIP del administrado, a partir de la notificación de la resolución.	En un plazo no mayor de 5 días hábiles contados a partir de día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI un informe técnico detallado que contenga: (i) Las medidas y acciones implementadas, a fin de que todo el personal tenga conocimiento que se debe permitir el ingreso de los supervisores y facilitar el ejercicio de las funciones de la autoridad competente; tales como memorandos, temario de capacitación, carteles y/o avisos enviados o implementados, adjuntando los medios probatorios que los sustentan. (ii) El informe deberá ser suscrito por las gerencias respectivas. A fin de acreditar el resultado de la capacitación el administrado deberá remitir copia del Acta de Supervisión debidamente llenada y firmada por los supervisores del OEFA y los representantes del administrado, donde conste el ingreso y facilidades para la próxima acción de supervisión.
2	Luz del Sur en la SET Santa Clara (WGS 84 N867101/E29478 1) almacena	Luz del Sur deberá acreditar el adecuado almacenamiento y disposición de los	En un plazo no mayor de 15 días hábiles a partir de notificada la resolución emitida	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor de 5 días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la

Handwritten signature/initials

residuos sólidos peligrosos (aisladores, seccionadores, carretes de conductores y una bandeja metálica impregnadas con manchas oleosas), en un área que no cuenta con: cerco perímetro, techo, sistema de contención y drenaje y pasillos o áreas de tránsito de maquinarias.	residuos peligrosos observados durante la Supervisión Regular 2018.	por la autoridad decisora.	medida correctiva, un informe técnico que contenga: (i) Detalles respecto al destino final de los residuos sólidos peligrosos observados durante la Supervisión Regular 2018 y estado actual del área donde se observó los residuos, adjuntando también registros fotográficos (fechados y con coordenadas UTM), y otros medios probatorios que considere el administrado.
---	---	----------------------------	---

Fuente: Resolución Directoral I, Tablas N° 1 y N° 2.
Elaboración: TFA.

7. El 25 de enero de 2019, Luz del Sur interpuso recurso de reconsideración¹⁷ contra la Resolución Directoral I, adjuntando como nueva prueba reportes sobre el manejo de residuos sólidos.
8. Mediante la Resolución Directoral N° 560-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019¹⁸ (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado.
9. Finalmente, el 22 de mayo de 2019, Luz del Sur interpuso un recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral II, planteando los siguientes argumentos:

Sobre la Conducta Infractora N° 1

- (i) Se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, pues existieron motivos objetivos por los cuales se solicitó un plazo razonable a los supervisores para brindarles acceso al almacén de la SET Praderas.
- (ii) Los hechos acontecidos durante la acción de supervisión no guardan relación con la infracción de obstaculizar las funciones de la Autoridad Supervisora, pues solicitar un tiempo razonable no significa obstaculizar, tanto más si este tiempo era necesario para facilitar el ingreso del personal del OEFA al almacén y existieron razones objetivas que justificaron el tiempo empleado.

¹⁷ Folios 145 al 159.

¹⁸ Folios 162 al 168, notificada el 30 de abril de 2019 (folio 170).

¹⁹ Folios 162 al 217.

- (iii) De igual modo, se han vulnerado los principios de licitud y verdad material, ya que se plantea una inversión indebida de la carga de la prueba en perjuicio del administrado, en tanto no se hace referencia a algún medio probatorio para acreditar que se impidió el ingreso al almacén de la SET Praderas.
- (iv) Asimismo, se ha vulnerado el principio de razonabilidad para el cálculo de la multa, pues se considera que no se cuenta con personal suficiente y capacitado para facilitar el acceso del OEFA; sin embargo, la imputación efectuada solo se debió a que no se aceptó la espera de un tiempo razonable.
- (v) Finalmente, en atención a lo expuesto, no corresponde que se imponga medida correctiva alguna.

Sobre la Conducta Infractora N° 2

- (vi) Se han vulnerado los principios de licitud y verdad material, en tanto no se hace referencia a algún medio probatorio para acreditar que los objetos encontrados tienen la naturaleza de residuos sólidos peligrosos, además de que no existe un sustento técnico que respalde la imputación.
- (vii) De igual modo, se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, pues no existen medios probatorios que acrediten que los objetos encontrados durante la acción de supervisión tienen la calidad de residuos sólidos peligrosos, por lo que la imputación está basada en suposiciones.
- (viii) Los objetos materia de hallazgo no han sido analizados correctamente, ya que estos no representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente y no han pasado por el proceso de baja para ser considerados como residuos.
- (ix) Asimismo, se ha vulnerado el principio de razonabilidad en el cálculo de la multa, pues ha sido determinada asumiendo que no se cuenta con un establecimiento para almacenar residuos peligrosos; sin embargo, Luz del Sur sí cuenta con un establecimiento acondicionado para estos fines.
- (x) Finalmente, en atención a lo expuesto, no corresponde que se imponga medida correctiva alguna.

10. Adicionalmente, el administrado solicitó en su recurso de apelación el uso de la palabra a efectos de exponer oralmente sus alegatos²⁰.

²⁰ Folio 196.

11. El 25 de junio de 2019, se informó al administrado la programación de la fecha de realización de la audiencia de informe oral²¹.
12. El 1 de julio de 2019, se realizó la audiencia de informe oral solicitada por Luz del Sur, en la cual reiteró los argumentos presentados en su escrito de apelación²².

II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente²³, se creó el OEFA.
14. 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**)²⁴, 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.
15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas

²¹ Folios 198 y 199.

²² La grabación de la audiencia de informe oral se encuentra en el CD que obra en el folio 205.

²³ **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.

²⁴ **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.

por el OEFA²⁵.

16. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁶ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁷ al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁸ 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.
17. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁹, y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁰, se disponen que el TFA es el órgano encargado de

- ²⁵ **Ley del 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.
- ²⁶ **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.
- ²⁷ **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.
- ²⁸ **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.
- ²⁹ **Ley del 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.
- ³⁰ **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.
19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. 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)³¹.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)³², se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
20. 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.
21. 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

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.

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

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

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

el individuo, la sociedad y el ambiente³³.

22. 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 fundamental³⁴, 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 preserve³⁵; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁶.
23. 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.
24. 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 inciertos³⁷.
25. 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.

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

³⁴ **Constitución Política del Perú de 1993.**

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

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

³⁵ 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”.

³⁶ 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.

³⁷ Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC.

IV. ADMISIBILIDAD

26. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)³⁸, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- (i) Determinar si se han vulnerado los principios de legalidad, tipicidad, licitud y verdad material al momento de declarar la responsabilidad administrativa e imponer una medida correctiva a Luz del Sur por haber obstaculizado las labores de supervisión, al no brindar las facilidades para el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones del Almacén de Materiales de la SET Praderas (Conducta Infractora N° 1).
- (ii) Determinar si la multa impuesta al administrado por la Conducta Infractora N° 1 vulnera el principio de razonabilidad.
- (iii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa e imponer una medida correctiva a Luz del Sur por almacenar residuos sólidos peligrosos en un área que no cuenta con: cerco perímetro, techo, sistema de contención y drenaje y pasillos o áreas de tránsito de maquinarias (Conducta Infractora N° 2).

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Determinar si se han vulnerado los principios de legalidad, tipicidad, licitud y verdad material en la declaratoria de responsabilidad administrativa y en la imposición de una medida correctiva a Luz del Sur por la Conducta Infractora N° 1

³⁸

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.

28. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por Luz del Sur en su recurso de apelación, se considera importante exponer el marco normativo que regula la obligación de los administrados de brindar facilidades para el ingreso de la Autoridad Supervisora a sus unidades fiscalizables, en tanto el incumplimiento de dicha obligación constituye el objeto de la Conducta Infractora N° 1.

Sobre el marco normativo

29. Conforme con el numeral 2 del artículo 243° del TUO de la LPAG³⁹, los administrados fiscalizados tienen como deber permitir el acceso de los funcionarios, servidores y terceros fiscalizadores, a sus dependencias e instalaciones, sin perjuicio de su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.
30. En esta misma línea, en el artículo 15° de la Ley del SINEFA⁴⁰ se establece que el OEFA, directamente o a través de terceros, está facultado para realizar fiscalizaciones, sin previo aviso, en aquellos establecimientos o lugares sujetos a fiscalización.
31. De los dispositivos legales antes citados se desprende que el OEFA está facultado para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales de los administrados, dotándosele de atribuciones para fiscalizar sus establecimientos sin previo aviso.
32. Sobre la base de este marco legal, en el artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA⁴¹, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD⁴², se establece que el administrado está obligado a brindar al

39

TUO de la LPAG.

Artículo 243°. - Deberes de los administrados fiscalizados

Son deberes de los administrados fiscalizados: (...)

2. Permitir el acceso de los funcionarios, servidores y terceros fiscalizadores, a sus dependencias, instalaciones, bienes y/o equipos, de administración directa o no, sin perjuicio de su derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda

40

Ley del SINEFA.

Artículo 15°. - Facultades de fiscalización

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

- a. Realizar fiscalizaciones sin previo aviso en aquellos establecimientos o lugares sujetos a fiscalización.

41

Reglamento de Supervisión del OEFA.

Artículo 20°. - De las facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión

- 20.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso debe facilitar el acceso al supervisor en un plazo razonable.
- 20.2 En los casos de instalaciones ubicadas en lugares de difícil acceso, el administrado debe otorgar las facilidades para acceder a las instalaciones objeto de supervisión.
- 20.3 El supervisor debe cumplir con los requisitos de seguridad y salud en el trabajo, sin que ello implique la obstaculización de las labores de supervisión, de ser el caso.

42

El Reglamento de Supervisión aprobado con la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD fue derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Resolución N° 006-2019-OEFA-CD,

supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio; y en caso no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo razonable.

33. El cumplimiento de la obligación materia de análisis resulta especialmente importante para garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión, que tienen por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en todo el proceso de la actividad que realiza el administrado.
34. La obligación en cuestión exige, así, que los administrados faciliten el ingreso de los supervisores a todas las áreas y componentes de sus unidades que sean necesarias para cumplir con las acciones de supervisión.
35. Por este motivo, el incumplimiento de dicha obligación se encuentra prevista como infracción administrativa en el numeral 2.2. del 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.
36. En virtud de lo expuesto se analizará, en primer término, cómo se construyó la imputación y se determinó la responsabilidad administrativa de Luz del Sur.

Sobre la Supervisión Regular 2018 y la determinación de responsabilidad

37. En el caso concreto, en la Supervisión Regular 2018 realizada a la Concesión Lima, la DS dejó constancia de los siguientes hechos suscitados en la SET Pradera:

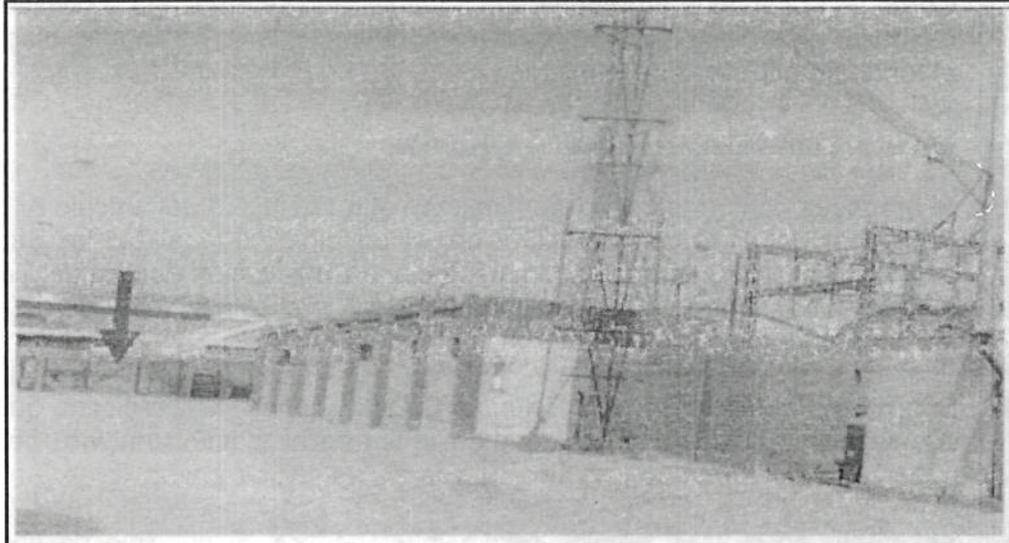
Supervisión Regular 2018

b) Durante la Supervisión de campo realizada a las instalaciones de Luz del Sur, el 8 de marzo, no se pudo ingresar al almacén de materiales de la SET Praderas, el administrado indicó no contar con las llaves (se debe mencionar que todas sus instalaciones son automatizadas y el representante del administrado cuenta con llave magnética para el ingreso a todas sus instalaciones y para el caso de almacenes se cuenta con un vigilante que permite el ingreso); de otro lado se debe precisar que, durante la reunión de apertura de supervisión y el día anterior a lo sucedido se coordinó la visita a cualquiera de las instalaciones de la Zona de Concesión con la finalidad de que se brinde las facilidades de ingreso a ellas

Fuente: Acta de Supervisión, p. 3.

publicada el 17 febrero 2019, que aprueba un nuevo reglamento de supervisión que, en su artículo 10°, también prevé la obligación de los administrados de brindar facilidades para el desarrollo de las acciones de supervisión.

No obstante, en aplicación del artículo 103° de la Constitución, se emplea para el presente caso el Reglamento de Supervisión aprobado con la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, ya que estuvo vigente al momento en que se llevó a cabo la Supervisión Regular 2018.



Fotografía N° H1-1.- Vista del interior de la SET Pradera, al fondo se observa el almacén del mismo nombre, el cual está cercado con una malia metálica, a la cual no se obtuvo acceso.

Fuente: Informe de Supervisión, p.6.

38. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2406-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM imputó a Luz del Sur haber obstaculizado las labores de supervisión, pues no brindó las facilidades para el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones del Almacén de Materiales de la SET Praderas.
39. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II, la DFAI declaró y confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Luz del Sur, debido a que los hallazgos encontrados en la acción de supervisión determinarían el incumplimiento de la obligación de brindar las facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión.

Sobre el recurso de apelación

40. En su recurso de apelación, el administrado menciona que se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, pues existieron motivos objetivos por los cuales se solicitó un plazo razonable a los supervisores para brindarles acceso al almacén de la SET Praderas.
41. De acuerdo a Luz del Sur, los hechos acontecidos durante la acción de supervisión no guardan relación con la infracción de obstaculizar las funciones de la Autoridad Supervisora, pues solicitar un tiempo razonable no significa obstaculizar, tanto más si este tiempo era necesario para facilitar el ingreso del personal del OEFA al almacén y existieron razones objetivas que justificaron el tiempo empleado.

42. Como se observa, el argumento del administrado se enfocaría a cuestionar si su conducta se subsume en la norma cuyo incumplimiento se imputa, alegando, en el fondo, la atipicidad de la misma.

Sobre los principios de legalidad y tipicidad

43. Al respecto, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴³, 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.
44. Sobre este principio, nuestro Tribunal Constitucional⁴⁴ ha precisado que una de sus manifestaciones que se imponen al legislador administrativo o penal es el subprincipio de tipicidad.
45. Así pues, en materia administrativa sancionadora, el principio de tipicidad se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁴⁵, 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 analogía⁴⁶.

⁴³ 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.

⁴⁴ Según fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2192-2004-AA.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

Handwritten signature

46. Interpretando este principio, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades⁴⁷ 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 hechos⁴⁸.

47. Con relación al primer nivel, la exigencia de precisión suficiente⁴⁹ tiene como finalidad que, en un caso en concreto, al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁵⁰.

48. 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.

Sobre la aplicación del principio de tipicidad al caso de la Conducta Infractora N° 1

49. Partiendo de lo antes expuesto se procederá a determinar si, en observancia al principio de tipicidad, existe nivel de precisión suficiente respecto a la subsunción de la conducta del administrado a la norma tipificadora imputada.

⁴⁷ Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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.

50. En esta línea se tiene que, en el presente caso, se imputó al administrado la norma tipificadora contenida en el numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental⁵¹, por la cual constituye una infracción: no brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión, o para su desarrollo regular⁵².
51. De este dispositivo se puede colegir que el hecho de no permitir (facilitar) el ingreso a una unidad fiscalizable o un área de esta, incluso de forma temporal, sí obstaculiza⁵³ las labores de supervisión pues dificulta que se ejerza o desarrolle, de forma adecuada, la función supervisora del OEFA, al no brindarse las facilidades necesarias para acceder al área que se requería supervisar. Siendo una condición necesaria de estas facilidades de ingreso, que los administrados cuenten con la llave de acceso a las instalaciones y áreas de una unidad fiscalizable para efectos del inicio y desarrollo de la supervisión.
52. Teniendo claro los alcances de la norma tipificadora, corresponde mencionar que en este procedimiento se imputó y determinó la responsabilidad administrativa de Luz del Sur por haber obstaculizado las labores de supervisión, ya que no brindó las facilidades para el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones del Almacén de Materiales de la SET Praderas.
53. Según se advierte de la lectura del Acta de Supervisión (ver considerando 33 de la presente Resolución), la imputación efectuada se debió a que los supervisores del OEFA no pudieron ingresar al Almacén de Material de la SET Pradera.
54. De esta manera, en principio, sí existiría un nivel de correlación suficiente entre la conducta infractora con la norma tipificadora imputada. No obstante, para efectos de establecer una adecuada subsunción y verificar si los hechos suscitados durante la acción de supervisión evidencian una conducta antijurídica por parte de Luz del Sur, corresponde analizar también el artículo 20° del Reglamento de

⁵¹ 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
2. OBLIGACIONES REFERIDAS A NO OBSTACULIZAR LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DIRECTA					
2.2	No brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión, o para su desarrollo regular.	Numeral 20.1 del Artículo 20° del Reglamento de Supervisión Directa	Leve	Amonestación	Hasta 100 UIT

⁵² Ver Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

⁵³ De acuerdo a la Real Academia de la Lengua (RAE), obstaculizar significa "impedir o dificultar la consecución de un propósito" (el sombreado es agregado).

Supervisión del OEFA, que regula la obligación⁵⁴ cuyo incumplimiento sanciona la norma tipificadora imputada a Luz del Sur.

55. De acuerdo al referido artículo 20° del Reglamento de Supervisión⁵⁵, el administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna para su inicio. Sin embargo, también se precisa que cuando no se encuentre un representante del administrado, se admite que el personal encargado facilite el acceso en un plazo razonable; siendo que, en cualquier situación, el supervisor debe cumplir los requisitos de seguridad y salud en el trabajo.
56. A criterio del TFA, este dispositivo permite aplicar un plazo razonable para el ingreso a una unidad fiscalizable cuando no se encuentra el representante del administrado, mas no puede interpretarse que se exija un plazo para el ingreso a cada área de la unidad, salvo que las circunstancias del caso permitan advertir, razonablemente, que se requiere un plazo, como sucede cuando se necesita cumplir los requisitos de seguridad y salud en el trabajo. Por lo que, en este último caso, el plazo estará circunscrito únicamente al tiempo necesario que se requiera para cumplir estos requisitos.
57. En ese sentido, cualquier pedido de espera para ingresar a una unidad fiscalizable o área de esta que no se enmarque dentro del artículo 20° del Reglamento de Supervisión, constituye una obstaculización de las labores de supervisión, ya que evidencia que el administrado no ha cumplido con su obligación de facilitar el ingreso sin que medie dilación alguna.
58. Lo expuesto hasta este punto resulta relevante ya que, de acuerdo al propio administrado, sí existió una "demora para facilitar el ingreso a los supervisores"⁵⁶ al Almacén de Materiales de la SET Praderas; es decir, no se permitió el ingreso a este almacén sin que medie dilación alguna. Sin embargo, conforme a Luz del Sur, esta demora se debió a razones objetivas y de seguridad, las cuales no fueron tomadas en cuenta ni por los supervisores, ni al momento de determinar la responsabilidad administrativa, vulnerándose el principio de tipicidad.
59. Partiendo de este argumento, se ha procedido a revisar el expediente administrativo, advirtiéndose que la acción de supervisión efectuada en la SET Pradera fue llevada a cabo por los supervisores del OEFA junto con el

⁵⁴ No está demás mencionar que, como se expuso en el apartado de marco normativo, este dispositivo se sustenta en el artículo 15° de la Ley del SINEFA y el numeral 2 del artículo 243° del TUO de la LPAG,

⁵⁵ **Reglamento de Supervisión del OEFA.**

Artículo 20.- De las facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión

20.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna para su inicio. **En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso debe facilitar el acceso al supervisor en un plazo razonable (...).**

20.3 El supervisor debe cumplir con los requisitos de seguridad y salud en el trabajo, sin que ello implique la obstaculización de las labores de supervisión, de ser el caso. (El sombreado es agregado).

⁵⁶ Ver: numeral 14 del recurso de apelación (folio 186).

representante del administrado, deteniéndose las labores cuando se restringió el ingreso al Almacén de Materiales de dicha instalación, tal como consta en el Acta de Supervisión firmada tanto por los supervisores como por el representante de Luz del Sur.

Dirección / Referencia		Cañete/Asia/san Juan de Miraflores/Lurín/Santa Clara/Manchay	
Representante de la Unidad	Apellidos y Nombres	Cornejo Yumpe, Teysa Mayen	
	Cargo	Auditor Ambiental	
	D.N.I.	09340517	Teléfono 993588876
	Correo Electrónico	tcornejo@luzdelsur.com.pe	

(...)

b) Durante la Supervisión de campo realizada a las instalaciones de Luz del Sur, el 8 de marzo, no se pudo ingresar al almacén de materiales de la SET Praderas, el administrado indicó no contar con las llaves (se debe mencionar que todas sus instalaciones son automatizadas y el representante del administrado cuenta con llave magnética para el ingreso a todas sus instalaciones y para el caso de almacenes se cuenta con un vigilante que permite el ingreso); de otro lado se debe precisar que, durante la reunión de apertura de supervisión y el día anterior a lo sucedido se coordinó la visita a cualquiera de las instalaciones de la Zona de Concesión con la finalidad de que se brinde las facilidades de ingreso a ellas.

(...)

Representantes del Administrado			
			
Apellidos y Nombres:	Cornejo Yumpe, Teysa Mayen	Apellidos y Nombres:	---
D.N.I.:	09340517	D.N.I.:	---

Fuente: Acta de Supervisión, pp. 1, 3 y 7.

60. Asimismo, respecto a las razones objetivas y de seguridad alegadas por el administrado, el TFA considera que estas no justifican la restricción de ingreso al Almacén de Materiales de la SET Praderas.
61. De acuerdo a Luz del Sur, las razones que le llevaron a pedir un plazo razonable y, con ello, detener las labores de supervisión en el Almacén de Materiales de la SET Praderas se debieron a la nula o baja rotación de los equipos almacenados y que la llave para el ingreso a este almacén se encontraba en custodia de un personal autorizado que no estaba en dicho momento.
62. Sin embargo, estas razones no justifican la restricción de ingreso a dicho almacén en la medida que constituyen aspectos relacionados con la gestión y coordinación del administrado, sin estar vinculados siquiera, directa ni indirectamente, al

cumplimiento de requisitos de seguridad y salud en el trabajo que sustenten una restricción de este tipo⁵⁷.

63. Lo anterior se confirma incluso de lo manifestado por el representante del administrado en las observaciones que constan junto al Acta de Supervisión:

OBSERVACIONES DEL ADMINISTRADO AL ACTA DE FISCALIZACION MARZO 2018- LUZ DEL SUR

Precisamos que Tecsur es una persona jurídica que presta servicio a Luz del Sur, y lo que ocurra en sus instalaciones no puede ser imputado a Luz del Sur.

En el almacén de materiales de Praderas no cuenta con personal de Luz del Sur, pues se encuentra administrado por Tecsur lo que se indicó en la supervisión. Nos comunicamos con Tecsur para que permitan el ingreso a estas instalaciones, lo que no fue aceptado por los representantes de la Supervisión. Se informa que solo las SET's supervisadas sí cuenta con llave magnética para el ingreso, en el caso del Almacén Praderas no administrado por Tecsur no cuenta con personal permanente en dicho almacén. El vigilante permite el ingreso al Almacén pero no el acceso a los materiales almacenados.

Fuente: Observaciones anexas al Acta de Supervisión.

64. Como se advierte, de acuerdo a lo manifestado por el propio administrado en la acción de supervisión, sí era posible ingresar al Almacén de Materiales de la SET Praderas, ya que existía un vigilante que permitía el acceso a esta área. De ahí, que esta declaración sume a la conclusión de que la restricción de ingreso se debió a una falta de coordinación con la empresa que le presta el servicio a Luz del Sur para administrar dicho almacén –situación que se encuentra en la esfera exclusiva de dominio del administrado–, pero no a cuestiones de seguridad y salud en el trabajo.
65. A lo expuesto cabe añadir que, conforme se indica en la misma Acta de Supervisión, el administrado tuvo conocimiento que se realizaría una supervisión a sus instalaciones un día antes del inicio de la supervisión en la SET Praderas (ver considerando 59 de la presente Resolución); por tanto, debió adoptar las medidas del caso, necesarias y suficientes, para facilitar el ingreso de los supervisores del OEFA a todas las áreas de sus instalaciones, sin mediar dilación alguna.
66. En este orden de ideas, se puede concluir que las razones alegadas por el administrado no justifican que, durante la acción de supervisión, no se facilitara el ingreso a los supervisores al Almacén de Materiales de la SET Praderas.
67. No obstante lo antes mencionado, corresponde precisar también que el administrado no ha adjuntado medio probatorio alguno que acredite cuánto fue el

⁵⁷ Por ejemplo, en el presente procedimiento se archivó la Conducta Infractora N° 1 en el extremo de la SET Bañeros, pues existieron razones vinculadas al cumplimiento de las reglas de seguridad y salud en el trabajo (uso de un tipo específico de casco de seguridad) que justificaron la restricción de ingreso. Ver considerandos 35 al 40 de la Resolución Directoral I.

tiempo de espera solicitado a los supervisores para ingresar al Almacén de Materiales de la SET Praderas.

68. Sobre esto último, es preciso señalar que la actuación del administrado supervisado no debe ser pasiva; por el contrario, depende de los administrados que se esclarezca de mejor manera los hechos que son materia de fiscalización, por lo que puede realizar grabaciones en audio o video de las diligencias en las que participa⁵⁸ para sustentar sus afirmaciones o contradecir lo manifestado por la Autoridad Supervisora⁵⁹.
69. Por otro lado, respecto a lo afirmado por Luz del Sur —que no existió una obstaculización pues se facilitó el ingreso a otras áreas de la SET Praderas y los supervisores podían inspeccionar el almacén desde afuera, al estar cercado con rejas metálicas—, el TFA considera que la obstaculización a las labores de supervisión se configuró desde el momento en que no se permitió (facilitó) el ingreso al Almacén de Materiales ubicado en la SET Praderas.
70. Esto es así, pues si bien el almacén tenía un cerco perimétrico de mallas⁶⁰, el hecho de no permitirse el ingreso dificulta que se realice una adecuada labor de supervisión, en tanto no se puede verificar, correctamente, si las actividades que se realizan dentro del almacén cumplen con los parámetros previstos en la normativa ambiental.
71. Por lo expuesto, se concluye que la imputación y determinación de responsabilidad efectuada al administrado por la Conducta Infractora N° 1 no vulneran los principios de legalidad y tipicidad.

Sobre la vulneración de los principios de licitud y verdad material

72. Asimismo, el administrado señala que se han vulnerado los principios de licitud y verdad material, ya que se plantea una inversión indebida de la carga de la prueba en su perjuicio, pues no se hace referencia a algún medio probatorio para acreditar que se impidió el ingreso al Almacén de Materiales de la SET Praderas.
73. Al respecto, en el numeral 9 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁶¹ se consagra el principio de presunción de licitud, por el cual las entidades deben ejercer su

⁵⁸ Cfr. MINJUS. *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización*, aprobada con Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDNCR, pp. 46 y 47.

⁵⁹ Por ejemplo, el archivo de la Conducta Infractora N° 1 en el extremo de la SET Balnearios se sustentó en los videos grabados por el administrado durante la acción de supervisión, los cuales permitieron advertir a la DFAI que existieron razones vinculadas al cumplimiento de las reglas de seguridad y salud en el trabajo (uso de un tipo específico de casco de seguridad) que justificaron la restricción de ingreso. Ver considerandos 36 de la Resolución Directoral I.

⁶⁰ Según se detalla en la página 6 del Acta de Supervisión, el Almacén de la SET Pradera presenta en la parte externa un cerco perimetro de mallas que permite evidenciar el almacenamiento de material.

⁶¹ TUO de la LPAG.
Artículo 248°. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

potestad sancionadora presumiendo que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

74. No obstante, dicho principio debe ser concordado con el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁶², en donde se dispone que la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.
75. En ese sentido, la presunción de licitud en materia de procedimientos administrados sancionadores ambientales implica que la autoridad administrativa acredite únicamente el supuesto de hecho objeto de infracción; es decir, acredite la existencia de las presuntas infracciones que han sido imputadas en contra del administrado, a fin de atribuirle responsabilidad administrativa, de ser el caso.
76. Por otro lado, conforme al principio de verdad material recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶³, las decisiones de la Administración deben basarse en hechos debidamente probados y sustentados a través de los medios probatorios correspondientes.
77. Así pues, de acuerdo a la doctrina, este principio exige que el empleado público encargado de la instrucción de un procedimiento advierta la naturaleza jurídica y los fines de cada uno de los documentos que forman parte del expediente administrativo, de modo que estos, a su vez, cumplan su finalidad en el procedimiento administrativo específico⁶⁴.
78. Sobre esta base, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que el principio de verdad material constituye una garantía a favor de los administrados

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

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

⁶² Ley del SINEFA.

Artículo 18°. - Responsabilidad objetiva

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

⁶³ TUO de la LPAG.

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

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

⁶⁴ Cfr. JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. "Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo". En: *Revista Derecho PUCP*. N° 67. Lima, 2011. p. 200.

para obtener decisiones administrativas que se encuentren motivadas y fundadas en derecho⁶⁵.

79. En esta línea, se considera pertinente dilucidar si, en observancia de los principios de presunción de veracidad y verdad material, se la imputación efectuada en contra de Luz del Sur se encuentra debidamente acreditada.

Sobre la aplicación de los principios de licitud y verdad material al caso de la Conducta Infractora N° 1

80. Según se ha expuesto en los considerandos 37 al 39 de la presente Resolución, la conducta infractora imputada y la determinación de responsabilidad por dicha conducta se sustentó en el Acta de Supervisión, firmada por el representante del administrado, y las fotografías tomadas por los supervisores durante la acción de supervisión.
81. De la revisión de estos documentos se advierte que los supervisores no pudieron ingresar al Almacén de Materiales de la SET Praderas, pese a que un día anterior se coordinó la visita a cualquiera de las instalaciones de la Zona de Concesión, en las que se encontraba la citada subestación.
82. Así pues, siguiendo la línea trazada por el TFA⁶⁶, es preciso señalar que las actas de supervisión⁶⁷ 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 otros⁶⁸, toda vez que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones.
83. En ese sentido, el Acta de Supervisión y las fotografías en cuestión sí acreditan que Luz del Sur no facilitó el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones del Almacén de Materiales de la SET Praderas. Siendo que las razones expuestas por el administrado para restringir este acceso no se encuentran justificadas, toda vez que esta restricción se debería a una falta de

⁶⁵ Considerandos 113 y 114 de la de la Resolución N° 146-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 10 de marzo de 2019.

⁶⁶ Criterio adoptado en el considerando 44 de la Resolución N° 049-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2019.

⁶⁷ **Reglamento de Supervisión.**

Artículo 5°.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones: (...)

b) Acta de Supervisión: Documento en el que se deja constancia de los hechos verificados en la acción de supervisión presencial, así como las incidencias ocurridas.

⁶⁸ **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.

coordinación de Luz del Sur con la empresa que le administra el mencionado almacén, tal como se ha explicado considerandos arriba.

84. Tenemos, entonces, que en el presente caso tampoco se han vulnerado los principios de licitud y verdad material, ya que sí existen medios probatorios que acreditan que no se permitió el ingreso de los supervisores al Almacén de Materiales de la SET Praderas.
85. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado y, en tal sentido, confirmar la declaratoria de responsabilidad administrativa de Luz del Sur por la Conducta Infractora N° 1.

Sobre la medida correctiva impuesta por la Conducta Infractora N° 1

86. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por Luz del Sur se advierte que cuestiona la medida correctiva, únicamente, debido a que no resultaría responsable por la conducta imputada.
87. En ese sentido, habiéndose confirmado la responsabilidad administrativa de Luz del Sur y tras la revisión de la medida correctiva en cuestión —conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD⁶⁹—, corresponde confirmar también dicho extremo.

VI.2 Determinar si la multa impuesta al administrado por la Conducta Infractora N° 1 vulnera el principio de razonabilidad

88. En su recurso de apelación, Luz del Sur señala que se ha vulnerado el principio de razonabilidad en el cálculo de la multa, pues se considera que no se cuenta con personal suficiente y capacitado para facilitar el acceso del OEFA; sin embargo, la imputación efectuada solo se debió a que no se aceptó la espera de un tiempo razonable.
89. Al respecto, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa se encuentra consagrado en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁷⁰.

⁶⁹ Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada el 12 de junio de 2019.

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y 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.

⁷⁰ 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,

90. Conforme a dicho dispositivo, el principio de razonabilidad exige que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.
91. Asimismo, prescribe que las sanciones a ser aplicadas sean proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observarse los siguientes criterios: (i) el beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción; (ii) la probabilidad de detección de la infracción; (iii) la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido; (iv) el perjuicio económico causado; (v) la reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción; (vi) las circunstancias de la comisión de la infracción; y, (vi) la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.
92. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional⁷¹ de la Administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
93. En el caso del OEFA, esta entidad se encuentra habilitada a emitir las normas correspondientes a fin de reglamentar el procedimiento administrativo sancionador bajo su competencia, así como a establecer criterios respecto a la gradualidad de las sanciones correspondientes, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo II del Título Preliminar⁷² del TUO de la LPAG, así como en el numeral 247.2 del artículo 247° de la misma norma⁷³.

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.

⁷¹ 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.

⁷² TUO de la LPAG.
Título Preliminar (...)
Artículo II. Contenido (...)

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

⁷³ TUO de la LPAG.

94. Sin embargo, el margen de discrecionalidad que tiene el OEFA para determinar la cuantía de una multa debe tomar en consideración el principio de razonabilidad; razón por la cual, la sanción a imponerse tiene que contemplar los factores previstos en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG.
95. Bajo dicho contexto, la multa que se impone a los administrados producto de una infracción ambiental toma como base la fórmula contenida en la Metodología para el cálculo de multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes a utilizarse en la graduación de sanciones⁷⁴ (**Metodología para el Cálculo de Multas**), que pasamos a detallar:

Fórmula para el cálculo de la multa

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

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

96. En ese sentido, se procederá a evaluar si los referidos criterios tomados para el cálculo de la multa impuesta a Luz del Sur por la Conducta Infractora N° 1, ascendente a setenta y seis con 00/100 (76) UIT, resultan razonables para el caso concreto.
97. Para estos efectos se tomará como premisa que, tal como explica el Tribunal Constitucional⁷⁵, una decisión razonable se adopta teniendo en cuenta la comprensión objetiva de los hechos que rodean al caso, que implica no solo una contemplación en abstracto de los hechos, sino su observación en directa relación con sus protagonistas.

Sobre el beneficio ilícito (B) tomado por la DFAI

98. De acuerdo a la DFAI, el beneficio ilícito asciende a siete con 60/100 (7.60) UIT, tomándose como base el costo evitado por el administrado por obstaculizar las labores de supervisión al no permitir el ingreso de los supervisores del OEFA, el

Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este Capítulo (...)

247.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador. Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

⁷⁴ Aprobada con Resolución N° 035-2013-OEFA-PCD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo de 2013, y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de setiembre de 2017.

⁷⁵ Ver sentencias del Tribunal Constitucional emitidas en los expedientes N° 2192-2004-AA-TC y N° 3567- 2005-AA-TC

cual se calculó en base al costo de capacitación en que incurriría una empresa de las dimensiones de Luz del Sur⁷⁶.

99. Así pues, de la revisión del sustento expuesto por la DFAI, se concluye que el beneficio ilícito ha sido calculado respetando el principio de razonabilidad, debiendo precisarse, además, que el administrado no ha planteado un cuestionamiento puntal sobre este criterio.

Sobre los factores de gradualidad (F) tomados por la DFAI

100. En el presente caso, la DFAI consigna como factor de gradualidad un valor de 1 (100%), toda vez que la conducta infractora no permite identificar la existencia de factores atenuantes o agravantes.
101. Al respecto, el TFA considera que este criterio respeta también el principio de razonabilidad, ya que, en efecto, en el presente caso no se identifican factores atenuantes o agravantes, debiendo precisarse, además, que el administrado no ha planteado un cuestionamiento puntal sobre este criterio.

Sobre la probabilidad de detección tomada por la DFAI

102. Sobre este criterio, la DFAI aplicó una probabilidad de detección muy baja⁷⁷ (0.1) puesto que el impedimento del ingreso de los supervisores a las instalaciones fiscalizables es un acto poco probable de ocurrencia (muy bajo).
103. Sin embargo, a criterio del TFA, una comprensión objetiva y razonable de los hechos que rodean el caso concreto llevan a asumir que la probabilidad de detección debió ser una probabilidad media (0.5).
104. Para estos efectos, resulta necesario entender que la imposición de multas óptimas exige asociar la probabilidad de detección con la percepción del infractor respecto a la posibilidad de ser descubierto por la autoridad; por ello, un agente tendrá menores incentivos para infringir una norma cuando perciba que las instituciones públicas podrán descubrirlo, procesarlo y castigarlo por cometer un ilícito⁷⁸.

⁷⁶ Según se explica en el Cuadro N° 1 de la Resolución Directoral I y el Informe Técnico N° 1084-2018-OEFA/DFAI/SSAG, los cuales fueron notificados al administrado el 4 de enero de 2019 (folio 144).

⁷⁷ Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

⁷⁸ Véase: BONIFAZ, José y MONTES, Karina. *Teoría del Enforcement y el uso de instrumentos económicos para fomentar el cumplimiento de la ley*. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, 2015, p. 13. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B4FBB23F5F16EB5052580350051270E/\\$FILE/bo_nijo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B4FBB23F5F16EB5052580350051270E/$FILE/bo_nijo.pdf).

105. Así pues, los hechos que rodean el caso concreto permiten concluir que existe una probabilidad de detección media y no baja, como plantea la DFAI, toda vez que Luz del Sur tuvo conocimiento que se realizaría una supervisión a sus instalaciones un día antes del inicio de la supervisión en la SET Praderas, por lo que puede asumirse que estas circunstancias aumentan la posibilidad de detección.
106. A lo expuesto, cabe mencionar que la infracción imputada fue detectada en una supervisión regular, la cual se define como la supervisión programada por la autoridad en su plan de fiscalización anual. Dada las características de este tipo de supervisión, en donde no se conoce previamente si se va detectar un incumplimiento y sumado a las circunstancias suscitadas en el presente caso, corresponde una probabilidad de detección media (0.5).
107. No se considera una probabilidad de detección alta (0.75) o muy alta (1), debido a que la acción de supervisión a Luz del Sur se llevó a cabo en la Concesión Lima, la cual está conformada por una serie de instalaciones y la infracción cometida únicamente se limita al Almacén de Material de la SET Pradera⁷⁹. Siendo que estas circunstancias disminuyen la posibilidad de detección.
108. En ese sentido, corresponde revocar la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II, en el extremo que imponen y confirman la multa impuesta a Luz del Sur por la Conducta Infractora N° 1, ascendente a setenta y seis con 00/100 (76) UIT, toda vez que toma como base una probabilidad de detección baja, pese a que las circunstancias del caso permiten apreciar que esta probabilidad era media⁸⁰.

Sobre la reformulación de la multa

109. En esta línea, dado que la revocación se sustenta en un incorrecto empleo del criterio de probabilidad de detección y se cuenta con la información suficiente, pues los otros criterios se mantienen iguales⁸¹, corresponde reformular la multa impuesta al administrado por la Conducta Infractora N° 1, la cual debe ascender a quince con 20/100 (15.20) UIT, según el siguiente detalle:

⁷⁹ Según se detalla en el apartado I del Informe de Supervisión N° 114-2018-OEFA/DSEM-CELE.

TUO de la LPAG

Artículo 214°. – Revocación

214.1 Cabe la revocación de los actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos: (...)

214.1.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada (...).

⁸¹ Según se detalla en el Cuadro N° 2 de la Resolución Directoral I, el beneficio ilícito asciende a siete con 60/100 (7.60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Cuadro N° 3: Recálculo de la multa

Componentes	Valor
Beneficio ilícito (B)	7.60 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.50
Factores de gradualidad $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)$	100%
Valor de la Multa en UIT (B/p) *(F)	15.20 UIT

Fuente: Cuadro N° 2 de la Resolución Directoral I, del cual se ha variado únicamente el criterio de probabilidad de detección.

Elaboración: TFA.

110. Por lo expuesto, se procede a revocar la multa impuesta a Luz del Sur por la Conducta Infractora N° 1 y, en consecuencia, se reformula ésta, estableciéndose que la misma asciende a quince con 20/100 (15.20) UIT.

VI.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa e imponer una medida correctiva a Luz del Sur por la Conducta Infractora N° 2

111. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por Luz del Sur en su recurso de apelación, se considera importante exponer el marco normativo que regula la obligación de los administrados de almacenar adecuadamente sus residuos sólidos, en tanto el incumplimiento de dicha obligación constituye el objeto de la Conducta Infractora N° 2.

Sobre el marco normativo

112. Conforme con el numeral 2 del artículo 119° de la LGA⁸², la gestión de residuos sólidos no municipales⁸³, 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.
113. Por su parte, a partir de la lectura del literal h) del artículo 31° de la LCE⁸⁴ se concluye que los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas son

⁸² 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.

⁸³ 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).

⁸⁴ 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

responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial⁸⁵, como las relativas a la gestión de residuos sólidos⁸⁶.

114. En este orden de ideas, corresponde precisar que, en el artículo 36° de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada con Decreto Legislativo N° 1278 (LGRIS)⁸⁷, se establece que el almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente.

115. En ese mismo sentido, en el artículo 55° de la LGRIS⁸⁸ se dispone que el generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Criterio adoptado en el considerando 43 de la Resolución N° 123-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de marzo de 2019.

⁸⁷ LGIRS, aprobada con Decreto Legislativo N° 1278, publicado el 23 de diciembre de 2016.

Artículo 36°. - Almacenamiento (...)

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

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

LGIRS.

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

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

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

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

116. De esta manera, en el inciso i) del citado artículo 55° se precisa que los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a cumplir con las obligaciones contenidas en la normativa de residuos, entre ellas, las concernientes a su almacenamiento, la cual constituye una etapa dentro de un proceso mucho más amplio, que tiene por finalidad que los residuos sean dispuestos de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada⁸⁹.
117. Precisamente, dentro de estas disposiciones se encuentra el artículo 54° del RLGIRS⁹⁰, en el cual se establece que el almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos debe realizarse en un ambiente cercado, cuyo diseño tiene que considerar los parámetros previstos en dicho dispositivo.
118. De lo expuesto hasta este punto, se advierte que existe una obligación de los generadores de residuos sólidos de contar áreas para el almacenamiento adecuado de estos residuos bajo los parámetros establecidos tanto en la LGIRS y el RLGIRS.
119. Por este motivo, el incumplimiento de dichos parámetros constituye una infracción administrativa, tal como ha sido previsto en el numeral 1.2.1 del cuadro contenido en el artículo 135° del RLGIRS⁹¹, que regula como infracción: no contar con áreas, instalaciones y/o contenedores apropiados para el almacenamiento adecuado de residuos.

⁸⁹ Criterio adoptado en el considerando 45 de la Resolución N° 263-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de mayo de 2019.

⁹⁰ **RLGIRS.**

Artículo 54°. - Almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos

El almacenamiento central de residuos sólidos peligrosos debe realizarse en un ambiente cercado, en el cual se almacenan los residuos sólidos compatibles entre sí (...).

En el diseño del almacén central se debe considerar los siguientes aspectos:

- a) Disponer de un área acondicionada y techada ubicada a una distancia determinada teniendo en cuenta el nivel de peligrosidad del residuo, su cercanía a áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos, materias primas o de productos terminados, así como el tamaño del proyecto de inversión, además de otras condiciones que se estimen necesarias en el marco de los lineamientos que establezca el sector competente (...);
- c) Contar con sistemas de impermeabilización, contención y drenaje acondicionados y apropiados, según corresponda;
- d) Contar con pasillos o áreas de tránsito que permitan el paso de maquinarias y equipos, según corresponda; así como el desplazamiento del personal de seguridad o emergencia. Los pisos deben ser de material impermeable y resistente;

⁹¹ **RLGIRS.**

Artículo 135°. - Infracciones

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

	Infracción	Base referencial	Gravedad de la infracción	Sanción
1	De los generadores de residuos no municipales			
1.2	Sobre el manejo de residuos sólidos			
1.2.1	No contar con áreas, instalaciones y/o contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de residuos no municipales desde su generación.	Artículos 30, 36 y Literal b) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Grave	Hasta 1 500 UIT

120. En virtud de lo expuesto se analizará, en primer término, cómo se construyó la imputación y se determinó la responsabilidad administrativa de Luz del Sur por la Conducta Infractora N° 2.

Sobre la acción de supervisión y la determinación de responsabilidad

121. En el caso concreto, en la Supervisión Regular 2018 realizada a la Concesión Lima se constató lo siguiente:

Supervisión Regular 2018

b) Durante la supervisión al almacén Santa Clara, ubicado en las Coordenadas UTM WGS 84 N 8671011/E 294781, se observó almacenamiento de residuos de transformadores sobre suelo de concreto, sin techo, almacenado a la intemperie, en la pared existe un letrero bien pequeño donde dice CUIDADO posible contenido de PCB.

Fuente: Acta de Supervisión, p. 4.



Fuente: Informe de Supervisión, p. 6.

122. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2406-2018-OEFA/DFAI/SFEM, la SFEM imputó a Luz del Sur que almacenó inadecuadamente los siguientes residuos peligrosos: (i) transformadores; (ii) aisladores; (iii) seccionadores; (iv) carretes de conductores; y, (v) una bandeja metálica impregnadas con manchas oleosas.

123. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I, confirmada por la Resolución Directoral II, la DFAI declaró la existencia de

responsabilidad administrativa de Luz del Sur respecto a los siguientes objetos: aisladores, secciones, carretes de conductores y la bandeja metálica; sin embargo, archivó el procedimiento respecto a los transformadores, pues estos no tenían la naturaleza de residuos ya que, de la revisión de los medios probatorios aportados, algunos estaban en estado operativo y otros en estado de mantenimiento⁹².

Sobre el recurso de apelación

124. En su recurso de apelación, el administrado menciona que no existen medios probatorios que acrediten si los objetos encontrados durante la acción de supervisión tienen la calidad de residuos sólidos peligrosos, por lo que se habrían vulnerado los principios de licitud y verdad material.
125. Al respecto, como se mencionó en los considerandos arriba, los principios de presunción de licitud y verdad material exigen que la autoridad administrativa motive y acredite el supuesto de hecho objeto de infracción; es decir, acredite la existencia de las presuntas infracciones que han sido imputadas en contra del administrado.
126. En ese sentido, corresponde evaluar si los medios probatorios recabados durante la acción de supervisión permiten asumir que los objetos materia de hallazgo son residuos sólidos peligrosos, toda vez que a Luz del Sur se imputó y responsabilizó por la conducta referida al almacenamiento de residuos peligrosos en un lugar que no cumple los parámetros previstos en la normativa sobre la materia.
127. Sin embargo, para estos efectos es necesario exponer, previamente, cuál es el concepto de residuos sólidos peligrosos. Así pues, de la revisión del Anexo de Definiciones de la LGIRS⁹³, se puede concluir que un residuo sólido peligroso es cualquier objeto, material, sustancia o elemento del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención u obligación de desprenderse, y que represente un riesgo significativo para la salud o el medio ambiente.
128. Siguiendo esta línea, se procederá a determinar si los objetos materia del hallazgo, que finalmente determinaron la declaratoria de responsabilidad de Luz del Sur (ver considerando 122 de la presente Resolución), tienen la naturaleza de residuos sólidos peligrosos.

⁹² Ver considerandos 45 al 48 de la Resolución Directoral I.

LGIRS.

Anexo de Definiciones (...)

Residuos sólidos. - Residuo sólido es cualquier objeto, material, sustancia o elemento resultante del consumo o uso de un bien o servicio, del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención u obligación de desprenderse, para ser manejados priorizando la valorización de los residuos y en último caso, su disposición final.

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

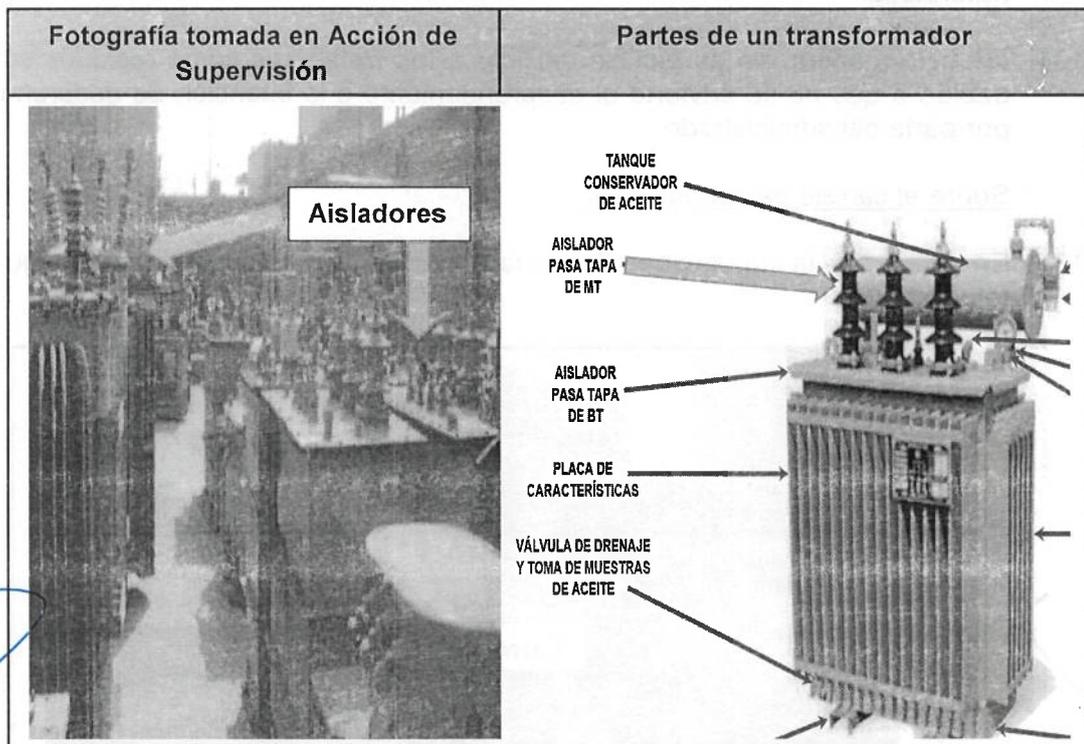
Sobre los seccionadores

129. De la revisión del Acta de Supervisión no se advierte una mención específica a la condición en la que fueron encontrados los seccionadores; asimismo, tampoco se ha podido encontrar alguna fotografía sobre estos objetos.

130. En ese sentido, no es posible asumir que los seccionadores en cuestión sean residuos sólidos peligrosos, en tanto no se puede acreditar el desprendimiento o la intención de desprenderse de estos objetos por parte del administrado, que, según se ha explicado, constituye una característica esencial para calificar como residuo sólido a un objeto.

Sobre los aisladores

131. De la revisión del Acta de Supervisión, no se advierte una mención específica a la condición en la que fueron encontrados los aisladores; no obstante, de las fotografías recabadas en la acción de supervisión se puede asumir que, dada sus características, estos objetos estarían incorporados dentro de los transformadores encontrados en dicha acción:



Fuente: Informe de Supervisión, p. 10; documento sobre partes de un transformador⁹⁴.
Elaboración: TFA.

⁹⁴ Este documento puede ser visualizado en: <http://www.promelsa.com.pe/pdf/cat-transformadores-promelsa.pdf> (Consulta realizada el 28 de junio de 2019).

132. Lo anterior resulta relevante para efectos de la determinación de responsabilidad, pues, de acuerdo al análisis de la DFAI, los transformadores no eran residuos sólidos, ya que algunos estaban en estado operativo o en estado de mantenimiento, tal como se desprende de los siguientes considerandos de la Resolución Directoral I:

47. Ahora bien, de la revisión de los documentos denominados "Relación de transformadores del almacén Santa Clara y "Resultados Prueba Analyzer de Transformadores" presentado con fecha 15 de setiembre de 2017 por el administrado, se observa que los transformadores dispuestos en la SET Santa Clara se encuentran algunos en estado operativo y otros en estado de mantenimiento.

48. En ese sentido, de conformidad con lo analizado en el Informe Final de Instrucción, se acredita que los transformadores detectados durante la Supervisión Regular no son residuos sólidos peligrosos, por lo que corresponde archivar el presente PAS en este extremo (...)

133. En ese sentido, si no es posible que se considere a los transformadores como residuos sólidos, pues están operativos o en mantenimiento, tampoco podría asumirse que los componentes de estos, como los aisladores, tienen tal naturaleza.

134. De esta manera, no es factible calificar a los aisladores como residuos sólidos debido a que no se advierte el desprendimiento o la intención de desprenderse por parte del administrado.

Sobre el carrete de conductores

135. En este caso, la imputación efectuada a Luz del Sur se sustenta en la siguiente fotografía:



Fotografía N° H2-4.- Vista del área donde se observa además carretes de conductores, caja de madera y tuberías de polietileno, todos estos presentan manchas oleosas.

Fuente: Informe de Supervisión, p. 12.

136. Sin embargo, de la visualización de esta fotografía no es posible determinar si el carrete en cuestión tiene la naturaleza de residuo sólido peligroso, debido que dicho objeto es de madera; de ahí, que sus características no permiten asumir que represente un riesgo significativo para la salud o el medio ambiente.

Sobre la bandeja metálica

137. En este caso, la imputación efectuada a Luz del Sur se sustenta en la siguiente fotografía:



Fuente: Informe de Supervisión, p. 13.

138. Sin embargo, esta fotografía, ni el análisis expuesto por la Autoridad Supervisora y la DFAI, permiten asumir que la bandeja metálica sea un residuo sólido, toda vez que puede ser empleada para el traslado de otros objetos o sustancias, por lo que no puede concluirse, al menos mínimamente, que exista intención de desprendimiento por parte del administrado de dicho objeto.
139. De lo expuesto hasta este punto se tiene que no existen medios probatorios que permitan asumir si los bienes objetos de la Conducta Infractora N° 2 (seccionadores, aisladores, carretes de conductores y bandeja metálica) son residuos sólidos peligrosos. De esta manera, no existe certeza sobre la conducta infractora imputada, por lo que se habrían vulnerado los principios de verdad material y presunción de licitud.
140. Al respecto, si bien el procedimiento administrativo sancionador tiene determinadas particulares, debido al interés público que busca tutelar, tal situación

no implica que no pueda ser visto el procedimiento desde una perspectiva garantista⁹⁵, inherente al Estado de derecho⁹⁶, en la cual se busque también salvaguardar los principios que protegen a los administrados, como los principios de verdad material y presunción de licitud.

141. Por lo tanto, corresponde revocar la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II, en el extremo que declaran y confirman la existencia de responsabilidad administrativa de Luz del Sur por la Conducta Infractora N° 2, e imponen por esta conducta la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente Resolución y una multa ascendente a dieciocho con 22/100 (18.22) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
142. En atención a los fundamentos desarrollados, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos esgrimidos por el administrado en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 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° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 0560-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3335-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Luz del Sur

⁹⁵ Respecto a la necesidad de aplicar una perspectiva garantista al procedimiento administrativo sancionador, puede revisarse: MINJUS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición, aprobada con Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ emitida el 7 de junio de 2017, Lima, p. 9.

⁹⁶ Sobre el garantismo y su incidencia en el derecho, ROJAS, Juan ("El garantismo en el marco del derecho administrativo sancionador". En: *Ágora*, V. 9, N° 2, Colombia, julio de 2009, p 374) ha manifestado lo siguiente:

Hablar de garantismo implica sumergirse en las raíces mismas del Estado de derecho, su lógica, su razón de ser, es entender las razones por las cuales se dio la transición del modelo absolutista al modelo liberal del Estado de derecho, y de éste al modelo del Estado social de derecho. Por ello, el garantismo como doctrina, es ante todo una cuestión de Estado, ya que éste es de su esencia, o más bien, el Estado de derecho tiene como soporte central, la garantía de los derechos, o si no fuera así, ¿cuál sería entonces el papel del Estado?

Sin embargo, es preciso aclarar que la expresión garantismo, es utilizada para referirse a múltiples nociones (...) Pero más allá de las acepciones (...), **el garantismo puede ser abordado desde la perspectiva del derecho procesal, desde el punto de vista del derecho constitucional y en general, desde la teoría de los derechos fundamentales, por cuanto si hay algo que deba ser garantizado, en especial, en estos complejos tiempos, son precisamente los derechos subjetivos, en especial, los derechos fundamentales, que fácilmente pueden verse avasallados por quienes detentan el poder con la proclividad de manejar a su tamaño el sistema jurídico, bien sea interpretándolo deliberadamente según su conveniencia, o modificándolo para su beneficio en el peor de los casos.**

Handwritten signature

S.A.A. por la conducta infractora detallada en numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la misma; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa en este extremo.

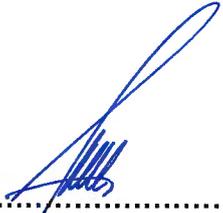
SEGUNDO. – **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 0560-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3335-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que impuso a la Luz del Sur S.A.A. una multa ascendente a setenta y seis con 00/100 (76) Unidades Impositivas Tributarias por la conducta infractora detallada en numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; y, como consecuencia de ello, **REFORMULAR** esta multa y establecer que la misma asciende a quince con 20/100 (15.20) Unidades Impositivas Tributarias; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa en este extremo.

TERCERO. - **DISPONER** que el monto de la multa impuesta, ascendente a quince con 20/100 (15.20) Unidades Impositivas Tributarias, sea depositado por el administrado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

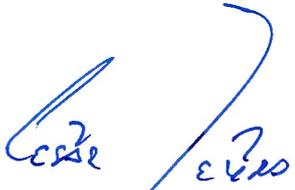
CUARTO. – **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 0560-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 3335-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Luz del Sur S.A.A. por la conducta infractora detallada en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la misma; e impuso una multa dieciocho con 22/100 (18.22) Unidades Impositivas Tributarias; y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador en este extremo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

QUINTO. - Notificar la presente Resolución a Luz del Sur S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

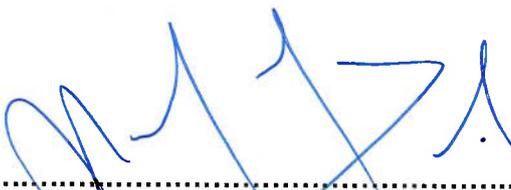
Regístrese y comuníquese



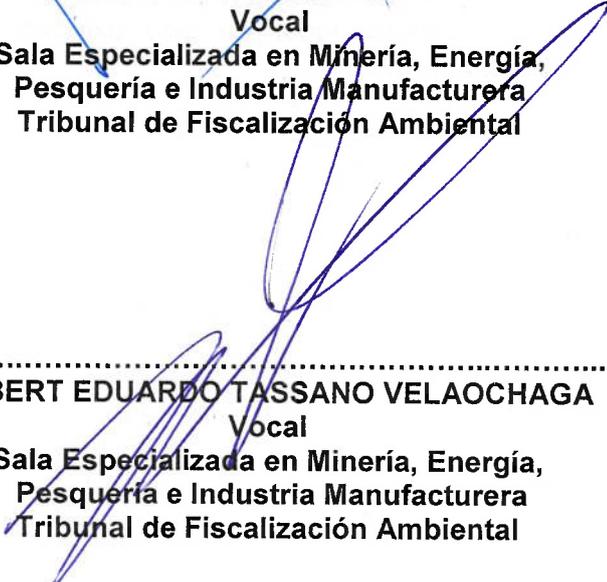
.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidenta
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELA CHAGA
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° 331-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 41 páginas.