



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 045-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 019-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : ELECTRO DUNAS S.A.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1300-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Electro Dunas S.A.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

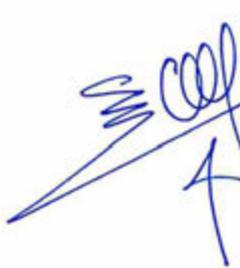
(i) *No contar con techos debidamente cerrados en los almacenes centrales de las sedes de Ica y Pisco. Ambas conductas generaron el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada por el Decreto Ley N° 25844; y configuraron la infracción prevista en el numeral 3.20 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.*

(ii) *No acondicionar adecuadamente los residuos sólidos en el almacén central de residuos sólidos de la sede Pisco, conducta que generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 38° del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844; y configuró la infracción prevista en el numeral 3.20 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD."*

Lima, 30 de junio de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Electro Dunas S.A.A.¹ (en adelante, **Electro Dunas**) es una empresa de distribución y comercialización de energía eléctrica, encargada de operar las Subestaciones Eléctricas de Transmisión Ica Norte, Alto La Luna, Pueblo Nuevo, Tambo de Mora, El Carmen, Pisco, Paracas (en adelante, **Subestaciones Eléctricas de Transmisión**), ubicadas en las provincias de Ica, Pisco, Chincha y El Carmen, departamento de Ica.
2. Mediante Resolución Directoral N° 063-1997-EM-DGE del 26 de febrero de 1997, la Dirección General de Electricidad (en adelante, **DGE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental para las actividades relacionadas con la transmisión y distribución de energía eléctrica desarrolladas en las provincias de Chincha, Pisco, Ica, Palpa y Nazca en el departamento de Ica; Castrovirreyña y Huaytará en el departamento de Huancavelica; Lucanas, Paucar del Sara Sara y Sucre en el departamento de Ayacucho (en adelante, **PAMA**).
3. Del 23 al 25 de noviembre del 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones de las Subestaciones Eléctricas de Transmisión, así como a los almacenes centrales de residuos sólidos de la Central Ica, Chincha y Pisco (en adelante, **Supervisión Regular 2011**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Electro Dunas. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende del Acta de Supervisión², la cual fue evaluada por la DS en el Informe de Supervisión N° 04/011-2011/EEC³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 455-2014-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**).


¹ Registro Único de Contribuyente N° 20106156400.

² Páginas 25 a 29 del Informe de Supervisión contenido en el soporte magnético (CD) obrante en la foja 15.

³ Foja 15. Cabe mencionar que dicho Informe de Supervisión obra en un medio magnético (CD).

⁴ Fojas 1 a 14. Debe mencionarse que, mediante los escritos N°s 0292-2012/GO-PDR del 2 de marzo de 2012 (anexo 2) del soporte magnético (CD) obrante en foja 15 y GRH-289-2015/SSMA del 16 de octubre de 2015 (fojas 19 a 43), Electro Dunas comunicó al OEFA el levantamiento de las observaciones detectadas en la Supervisión Regular 2011.




- 4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 579-2015-OEFA-DFSAI/SDI del 27 de octubre de 2015⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Electro Dunas.
- 5. Luego de evaluar los descargos presentados por Electro Dunas el 24 de noviembre de 2015⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Electro Dunas en la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
----	---------------------	------------------	--------------------

⁵ Fojas 44 a 58. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Electro Dunas el 28 de octubre de 2015 (foja 60).

⁶ Fojas 63 a 80.

⁷ Fojas 94 a 104. Debe mencionarse que la referida resolución directoral fue notificada al administrado el 20 de enero de 2016 (foja 109).

⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230:

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Electro Dunas en la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Un área del almacén central de la sede Ica, donde se almacenan residuos sólidos peligrosos, no se encontraba techada.	Artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁹ , en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844 ¹⁰ .	Numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹¹ .

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

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

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

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;
6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

¹⁰ **DECRETO LEY N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas**, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de noviembre de 1992.

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

(...)

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

¹¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Electricidad**, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

Anexo 3

Multas por incumplimiento a la normatividad en el Sector Eléctrico sobre el medio ambiente

N°	Tipificación de infracción	Base Legal	Sanción	Multas en UIT			
				E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4



Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Electro Dunas en la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	No se encontraba techado el almacén central sede Pisco de Electro Dunas S.A.A. donde se ubicaron cilindros conteniendo aceites dieléctricos utilizados de transformadores y baterías en desuso.	Artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.	Numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
3	En el almacén central sede Pisco, Electro Dunas S.A.A. no acondicionaba adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, al no distribuir, disponer y ordenar los mismos según sus características mínimas.	Artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹² , en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.	Numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Con relación a que los almacenes centrales de la sede Ica y sede Pisco no se encontraban techados (conductas infractoras N°s 1 y 2 del Cuadro N° 1)

3.20.	Cuando el titular de la concesión o autorización no cumpla con las disposiciones ambientales contempladas en la Ley y el Reglamento o las normas emitidas por la DGAA y OSINERG.	Art. 31° inc. h) de la Ley. Art. 3° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-94-EM.	De 1 a 1000 UIT	(M) Hasta 250 UIT	(M) Hasta 500 UIT	(M) Hasta 750 UIT	(M) Hasta 1000 UIT
-------	--	--	-----------------	----------------------	----------------------	----------------------	-----------------------

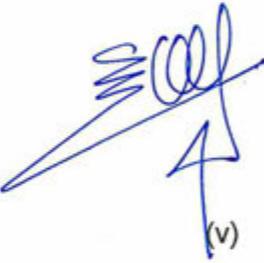
12

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

- (i) La DFSAI señaló que, conforme a lo previsto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, que aprobó el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas se encuentran obligados a mantener cerrada y cercada el área que comprende el almacén central de residuos sólidos peligrosos.
- (ii) Partiendo de dicha disposición, la primera instancia refirió que, durante la Supervisión Regular 2011, la DS detectó que el almacén central de la sede Ica no se encontraba totalmente techado, toda vez que solo había un área con techo de aproximadamente de 30 m²¹³.
- (iii) Asimismo, la DFSAI manifestó que la DS también habría detectado que el almacén central de la Sede Pisco no estaba techado, siendo que en dicha área se ubicaban los cilindros de aceites dieléctricos utilizados para los transformadores y las baterías en desuso.
- (iv) En virtud de lo expuesto, la DFSAI concluyó que, en el presente caso, había quedado acreditado que el administrado infringió lo dispuesto en el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, toda vez que el almacén central de residuos sólidos de la sede Ica no estaba completamente techado y el almacén central de residuos sólidos de la sede Pisco carecía de techo.
- (v) Finalmente, la DFSAI indicó que el presente procedimiento administrativo estaba siendo tramitado en el marco de las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**); y en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**), razón por la cual el objetivo de la resolución apelada era determinar la responsabilidad administrativa de Electro Dunas y, de ser el caso, ordenar una medida correctiva, la cual, de ser incumplida, ameritaría la sanción correspondiente.¹⁴
- 
- 
- 

¹³ La primera instancia destacó que los cilindros conteniendo aceites dieléctricos estaban ubicados en el área de aproximadamente 30 m², siendo que en el resto del área sin techar había otros tipos de residuos, como transformadores con aceite, interruptores, baterías en desuso y cilindros.

¹⁴ Dicho argumento fue formulado en respuesta al argumento del administrado referido a que la Resolución Subdirectoral N° 579-2015-OEFA/DFSAI/SDI "incurrir en contradicciones, toda vez que pese a que nuestra parte ha acreditado el levantamiento de observaciones efectuadas en nuestra contra (...) propone sancionarnos con un total de 30 UIT (...)" (foja 64).



Con relación a que en el almacén central sede Pisco, Electro Dunas no acondicionaba adecuadamente sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos (conducta infractora N° 3)

- (vi) La DFSAI indicó que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los titulares de las actividades económicas se encuentran obligados a acondicionar los residuos sólidos de acuerdo con su naturaleza física, química y biológica, y considerando sus características de peligrosidad. Asimismo, agregó que el mencionado dispositivo establece que los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y contar con rótulos visibles, de tal manera que permitan su identificación con el tipo de residuo que lo contiene.
- (vii) No obstante ello, de acuerdo con la DFSAI, la DS habría detectado en la Supervisión Regular 2011 que, en el almacén central de la sede Pisco, existían residuos sólidos que se encontraban inadecuadamente acondicionados sin la debida distribución, disposición y orden, ello al encontrarse botellas de plástico conteniendo aceites usados, trapos industriales utilizados sobre el piso y llantas en área ubicada fuera del almacén.
- (viii) En ese sentido, la primera instancia concluyó que el administrado incumplió lo dispuesto en el artículo 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, toda vez que se detectaron residuos sólidos peligrosos mezclados con residuos sólidos no peligrosos en el almacén central de residuos de la sede Pisco.

Con relación a las acciones realizadas por el administrado con posterioridad a la Supervisión Regular 2011

- (ix) La DFSAI señaló –respecto de lo alegado por el administrado en su escrito de descargos¹⁵– que las acciones destinadas a remediar o revertir los efectos de sus conductas infractoras, y que hubiesen sido realizadas con posterioridad a la detección de las infracciones, no cesan el carácter sancionable de las mismas ni eximen al administrado de responsabilidad administrativa por los hechos detectados en la Supervisión Regular 2011, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo

¹⁵

Al respecto, Electro Dunas alegó el haber cumplido con levantar las observaciones detectadas en la Supervisión Regular 2011 antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, tal como constaría en el Acta de Supervisión del 28 de setiembre del 2012 correspondiente a una supervisión posterior.

Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución N° 045-2015-OEFA/PCD**).

7. El 9 de febrero de 2016, Electro Dunas interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI¹⁶, argumentando lo siguiente:

a) El OEFA debió disponer el archivo de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, toda vez que habrían cumplido con levantar las observaciones detectadas en la Supervisión Regular 2011, y debido además a que la DFSAI habría reconocido que su empresa habría corregido las conductas infractoras, siendo que en virtud de ello no correspondía ordenar una medida correctiva. En ese contexto, para Electro Dunas, resultaba lógico y razonable "...que el presente procedimiento fuese archivado al no existir infracción alguna en la actualidad"¹⁷.

b) Sobre este punto, Electro Dunas precisó que el levantamiento de las observaciones realizadas por la DS en la Supervisión Regular 2011 se encontraba sustentado en la Carta N° A-0292-2012/GO-PDR del 2 de marzo de 2012, en la Carta N° GRH-289-2015/SSMS del 16 de octubre de 2015, en su escrito de descargos y en el Acta de Supervisión del 28 de mayo de 2012, en la cual se recogía la situación actual de las observaciones detectadas en dicha diligencia¹⁸.

c) Atendiendo a ello, Electro Dunas señaló que la autoridad debía declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI, toda vez que, a través de dicho pronunciamiento, se había vulnerado el principio del

¹⁶ Fojas 113 a 118.

¹⁷ Foja 116.

¹⁸ Sobre el particular, Electro Dunas indicó que la situación actual de las conductas infractoras N°s 1, 2 y 3 del Cuadro 1 de la presente resolución era la siguiente (foja 115):

Conducta infractora N° 1

"Situación Actual: El Almacén central – Sede Ica presenta cobertura (techo calamina), con enmallado y postes metálicos, puerta única con seguridad (candado) en el total del área de almacenamiento. Levanta la observación (26.09.2012)"

Conducta infractora N° 2

"Situación Actual: El Almacén Central cuenta con techo y piso con pavimento, donde son almacenados los cilindros de aceites dieléctricos utilizados de transformadores y baterías en desuso. Levanta la observación (27.09.2012)"

Conducta infractora N° 3

"Situación Actual: Se hallaron contenedores para almacenamiento intermedio de los residuos sólidos. No se encontraron botellas de plástico u otros envases, conteniendo aceites usados, trapos industriales, llantas, etc., en área ubicada fuera de almacén. Levanta la observación (27.09.2012)."

debido procedimiento administrativo, al no estar debidamente motivada. Al respecto, el administrado expuso las siguientes razones¹⁹:

- *En el presente caso, ELECTRO DUNAS está siendo impedido de ejercer sus derechos constitucionales privándola de valorar correctamente sus medios de prueba, los cuales están orientados a demostrar que las observaciones efectuadas por el organismos (sic) fiscalizador fueron superadas oportunamente, puesto que se le pretende impedir su derecho a ofrecer y producir pruebas al declarar la existencia de responsabilidad administrativa de nuestra parte, cuando lo cierto es que ello no es así, vulnerándose de manera evidente el Principio del Debido Procedimiento y nuestro consecuente derecho constitucional a ser oído.*

(...).

En el caso en concreto, (...), la vulneración a nuestro derecho a un Debido Procedimiento se evidencia en el solo hecho de no haber resuelto conforme a derecho nuestros descargos (...).

- *"(...) recortar el derecho de ELECTRO DUNAS de ofrecer y producir pruebas y que estas sean evaluadas de manera responsable, es lo que se evidencia en la RESOLUCIÓN 1300, toda vez que pese a que del contenido de las mismas (las pruebas) se evidencia nuestro proceder diligente, el cual llevó a levantar en tiempo record las observaciones realizadas en nuestra contra, se ha resuelto declarar la existencia de una responsabilidad administrativa (...), puesto que la administración ha obviado efectuar el análisis respectivo y en conjunto de nuestros medios probatorios en concordancia con nuestros argumentos de hecho y de derecho presentados dentro del procedimiento sancionador, con lo cual se demuestra que la instancia inferior ha vulnerado el Principio del Debido Procedimiento referido al derecho de ofrecer y producir pruebas dentro de mismo."*

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁰, se crea el OEFA.

¹⁹ Fojas 116 y 117.

²⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente.

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²¹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²².
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁴ al OEFA y mediante Resolución de Consejo

²¹ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

²² LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

²⁴ LEY N° 28964.

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.

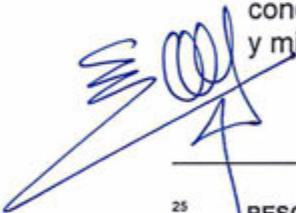


Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁵, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.


²⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.


²⁶ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁷ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
 - Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
 - Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.
- 

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

14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁰.
17. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³¹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones

²⁹ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, 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.

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

³¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. 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.

³² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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



impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.

18. 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.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁴.
20. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si la subsanación de las observaciones, realizadas con posterioridad a la detección de las infracciones administrativas eximen de responsabilidad al administrado.
- (ii) Si la DFSAI habría vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo al declarar la existencia de responsabilidad por parte de Electro Dunas, pese a que dicha empresa subsanó las observaciones detectadas en la Supervisión Regular 2011.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

³³ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

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

V.1 Si la subsanación de las observaciones, realizadas con posterioridad a la detección de las infracciones administrativas, eximen de responsabilidad al administrado

22. En su recurso de apelación, Electro Dunas manifestó que la DFSAI debió disponer el archivamiento de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, toda vez que habrían cumplido con levantar las observaciones detectadas en la Supervisión Regular 2011, y debido además a que la primera instancia administrativa habría reconocido que su empresa habría corregido las conductas infractoras, siendo que en virtud de ello no correspondía ordenar una medida correctiva. En ese contexto, para Electro Dunas, resultaba lógico y razonable "...que el presente procedimiento fuese archivado al no existir infracción alguna en la actualidad".
23. Sobre el particular, resulta oportuno señalar que el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD dispone lo siguiente:

"Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento" (Énfasis agregado)

24. Como puede apreciarse, el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD deja claro que la subsanación de determinada conducta infractora será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que la responsabilidad como tal desaparezca. En efecto, conforme lo establece el artículo 236-A de la Ley N° 27444³⁵, la subsanación voluntaria por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición atenuante de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

25. Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444³⁶ ha previsto criterios o circunstancias adicionales a aquella comprendida en el artículo 236-A

³⁵

LEY N° 27444.

Artículo 236°-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones

Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

- 1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.
- 2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.

³⁶

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa



de la referida ley (para efectos de la graduación de la sanción), de tal manera que no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados sino, por el contrario, proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa³⁷. Dichas circunstancias, en caso lleguen a configurarse "...**no afectan la comisión de la infracción administrativa misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse**"³⁸ (énfasis agregado).

26. En consecuencia, establecida la responsabilidad por parte de un sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, como es el caso de Electro Dunas, la autoridad administrativa, de corresponder, aplicará los mencionados criterios (entre ellos la subsanación de la conducta infractora) a fin de aumentar o disminuir el quantum de la multa³⁹.

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 deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".

³⁷ Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."

³⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

³⁹ En efecto, el artículo 35° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD establece lo siguiente:

**TÍTULO III
SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

(...)

Artículo 35°.- Circunstancias atenuantes especiales

Se consideran circunstancias atenuantes especiales las siguientes:

- (i) La subsanación voluntaria por parte del administrado del acto u omisión imputados como supuesta infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos;
- (ii) Cuando el administrado acredite haber cesado la conducta ilegal tan pronto tuvo conocimiento de ella e inició las acciones necesarias para revertir o remediar sus efectos adversos; u,
- (iii) Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular.

27. En este contexto, es necesario precisar que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual estableció en su artículo 19°⁴⁰ que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y, en caso la autoridad administrativa declarase la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de conductas que constituyen infracción administrativa, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
28. Siguiendo la presente línea argumentativa, debe señalarse que, con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁴¹, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se

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

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

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

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)

⁴¹ "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.



limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

(...)" (Resaltado y subrayado agregado)

29. En virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230 y en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en caso la DFSAI acredite la comisión de una infracción administrativa por parte del administrado, y verificase que los efectos de esta aún persisten; además de declarar la existencia de responsabilidad por parte del administrado, dictará la medida correctiva correspondiente. No obstante, en caso verifique que la referida infracción cesó o fue subsanada, solo se limitará a declararlo responsable administrativo sin que sea necesario el dictado de dicha medida administrativa.
30. Tomando en consideración lo antes expuesto, es posible concluir que, contrariamente a lo alegado por el administrado, la subsanación que Electro Dunas hubiese podido efectuar respecto de las conductas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución no lo eximen de responsabilidad administrativa y solo podrá tenerse en cuenta a efectos de que la DFSAI evalúe la procedencia o no de una medida correctiva o, de corresponder, como un factor atenuante al momento de imponerse la sanción correspondiente (ello, según lo dispuesto en el artículo 5° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD).
31. Partiendo de lo antes expuesto, debe desestimarse lo alegado por el administrado en dicho extremo de su recurso de apelación.

V.2 Si la DFSAI habría vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo al declarar la existencia de responsabilidad por parte de Electro Dunas, pese a que dicha empresa subsanó las observaciones detectadas en la Supervisión Regular 2011

32. Electro Dunas señaló que debía declararse la nulidad de la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI, ello al haberse vulnerado el principio del debido procedimiento administrativo, toda vez que el referido pronunciamiento no habría estado debidamente motivado. Al respecto, señaló que "...se le pretende impedir su derecho a ofrecer y producir pruebas al declarar la existencia de responsabilidad administrativa de nuestra parte"⁴². Asimismo, indicó que "(...) pese a que del contenido de las mismas (las pruebas) se evidencia nuestro proceder diligente, el cual llevó a levantar en tiempo record las observaciones realizadas en nuestra contra, se ha resuelto declarar la existencia de una responsabilidad administrativa (...)"⁴³.

⁴² Foja 116.

⁴³ Foja 117.

33. Como puede apreciarse –ello de una lectura conjunta del considerando anterior con lo señalado en el acápite precedente– el administrado parte de la concepción errónea de que el levantamiento de observaciones supone la inexistencia de responsabilidad administrativa. Dicha premisa hace que concluya, erróneamente también, que la resolución apelada vulneró el principio del debido procedimiento administrativo, al punto de indicar que “(...) la vulneración a nuestro derecho a un Debido Procedimiento se evidencia en el solo hecho de no haber resuelto conforme a derecho nuestros descargos (...)”⁴⁴ (subrayado agregado).
34. Sobre el particular, debe mencionarse que el principio del debido procedimiento administrativo previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo⁴⁵, dispone que **los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.**
35. Asimismo, debe señalarse que el numeral 4 del artículo 5° de la norma indicada establece que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados, siempre que otorgue la posibilidad de exponer a estos su posición y, en su caso, aporten las pruebas a su favor⁴⁶.

⁴⁴ Foja 117.

⁴⁵ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)

⁴⁶ El autor Morón Urbina sostiene que: “[el] derecho a ofrecer y producir pruebas consiste en el derecho a presentar material probatorio, a exigir que la Administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado (...)”. Igualmente, el citado autor sostiene que:

“[el] derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por ellos, en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso. No significa que la administración quede obligada a considerar en sus decisiones todos los argumentos expuestos o desarrollados por los administrados, sino solo aquellos cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto y la decisión a emitirse”.



36. Atendiendo a dicho marco normativo, queda claro para esta Sala que es deber de la Autoridad Administrativa exponer las razones de hecho y de derecho tomadas en consideración para la toma de su decisión⁴⁷, siendo que para estas últimas (razones de derecho) debe sustentarse en la debida aplicación e interpretación de las normas que le sirven de sustento normativo.
37. Bajo tal consideración, en el presente caso, mediante Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI precisó como "cuestión previa" que, para el presente procedimiento administrativo sancionador, correspondía aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁴⁸.
38. Partiendo de dicho marco jurídico, y luego de evaluar los medios probatorios descritos en el considerando N° 13 de la Resolución Directoral N° 1300-2015-

Finalmente, conviene precisar que, según lo señalado por el citado autor: "(...) *contraviene al ordenamiento que la instancia decisoria no se pronuncie sobre algunas pretensiones o evidencias fundamentales aportadas en el procedimiento (incongruencia omisiva)*".

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica., 2011, pp. 67, 152.

⁴⁷ En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2132-2004-AA/TC (fundamento jurídico 8):

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso" (resaltado agregado).

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) señaló lo siguiente:

"(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...)" (resaltado agregado).

⁴⁸ Ello se advierte del considerando N° 12 de la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI.

OEFA/DFSAI, la primera instancia determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Electro Dunas, por haber incurrido en la comisión de tres (3) conductas infractoras, conforme se puede advertir del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

39. Asimismo, luego de que la DFSAI verificó que las conductas infractoras fueron subsanadas por el administrado⁴⁹, consideró que no resultaba pertinente ordenar la realización de medidas correctivas, ello de conformidad con lo establecido en el numeral 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Sobre el particular, nótese los fundamentos expuestos por la DFSAI al respecto⁵⁰:

V.4 Segunda cuestión en discusión: determinar si corresponde ordenar medidas correctivas a Electro Dunas

V.4.1 Objetivo, marco legal y condiciones de las medidas correctivas
(...)

V.4.2 Procedencia de la medida correctiva
(...)

- a) Conducta infractora N° 1: No se encontró techada un área del almacén central de la sede Inca donde se almacenan residuos sólidos peligrosos
(...)

53. De la documentación presentada por el administrado se observa que Electro Dunas completó el techo del almacén central de residuos sólidos de la sede Inca (...)

- b) Conducta Infractora N° 2: No se encontró techado el almacén central sede Pisco de ELECTRO DUNAS S.A.A. donde se ubicaron cilindros conteniendo aceites dieléctricos utilizados de transformadores y baterías en desuso.
(...)

56. De la documentación presentada por el administrado se observa que Electro Dunas implementó un techo del almacén central de residuos sólidos de la sede Pisco.
(...)

- c) Conducta Infractora N° 3: En el almacén central sede Pisco, ELECTRO DUNAS no acondicionó adecuadamente sus residuos sólidos

⁴⁹ Para lo cual evaluó también los medios probatorios descritos en el considerando N° 13 de la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI.

⁵⁰ Fojas 100 reverso a 103 reverso.



peligrosos y no peligrosos, al no distribuir, disponer y ordenar los mismos según sus características mínimas.

(...)

60. *En este sentido, se verifica que la conducta infractora ha sido corregida por el administrado, toda vez que los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos del Almacén Central sede Pisco ya fueron acondicionados según sus características, por lo que no corresponde ordenar una medida correctiva en el presente extremo, de conformidad con lo señalado en el segundo párrafo del Numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas Reglamentarias de la Ley N° 30230.*

40. Tal como puede advertirse, en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230 y en la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, mediante Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Electro Dunas, por incumplir lo dispuesto en los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, sin imponer medidas correctivas, ello al haber verificado que dicha empresa subsanó las conductas infractoras, conforme al segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de la referida resolución, sustentando así su pronunciamiento en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

41. En tal sentido, del análisis de la resolución apelada, se observa que la DFSAI valoró íntegramente los argumentos y los medios probatorios presentados por Electro Dunas para acreditar el levantamiento de hallazgos, exponiendo el análisis de dichos medios probatorios en los considerandos N°s 24 al 30, 36 al 40, 53 al 60 de la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI. En ese sentido, se evidencia que la resolución apelada se encuentra también debidamente motivada.

42. Producto de lo expuesto, esta Sala concluye que en el presente procedimiento no se ha producido vulneración alguna al principio del debido procedimiento alegado por Electro Dunas.

Por tanto, en conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1300-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Electro Dunas S.A.A., por el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 38° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Electro Dunas S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental