



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

RESOLUCIÓN N° 462-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2802-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : EMPRESA DE ADMINISTRACIÓN DE INFRAESTRUCTURA ELÉCTRICA S.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2256-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 2256-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018, que declaró la responsabilidad administrativa de Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A. por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.*

Lima, 21 de diciembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A.¹ (en adelante, **ADINELSA**) es una empresa concesionaria² titular de la Central Hidroeléctrica Santa Leonor (**CH Santa Leonor**), ubicada en el distrito de Santa Leonor, provincia de Huaura, departamento de Lima. Al ser una concesión con una potencia instalada menor a 20 MW, la CH Santa Leonor sólo cuenta con una Declaración Jurada³ de cumplimiento de las normas técnicas y de conservación del medio ambiente y el Patrimonio Cultural de la Nación.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20425809882.

² Mediante Resolución Directoral N° 077-2015-MEM/DGE se otorgó la concesión eléctrica rural a favor de ADINELSA.

³ **DECRETO LEY N.° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992.
Artículo 25.- La solicitud para la obtención de concesión definitiva, excepto para generación con Recursos Energéticos Renovables con potencia instalada igual o inferior a 20 MW, será presentada al Ministerio de Energía y Minas, con los siguientes datos y requisitos: (...)

Artículo 38.- Las autorizaciones que cumplan los requisitos serán otorgadas mediante resolución ministerial por un plazo indefinido, dentro de los treinta (30) días hábiles de presentada la solicitud. La solicitud deberá estar acompañada de lo siguiente: (...)

2. Los días 8 y 9 de agosto de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una visita de supervisión (**Supervisión Regular**) a las instalaciones de la CH Santa Leonor con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en la normativa ambiental y los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA. Los resultados fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 9 de agosto de 2017 (**Acta de Supervisión**)⁴ y el Informe de Supervisión N° 593-2017-OEFA/DS-ELE del 17 de octubre de 2017 (**Informe de Supervisión**)⁵.
3. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 0013-2017-OEFA/DFAI/SFEM del 27 de diciembre de 2017⁶, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra ADINELSA.
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado el 2 de febrero de 2018⁷ y de su escrito complementario presentado el 13 de marzo de 2018⁸ la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 845-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI el 28 de mayo de 2018⁹ (**Informe Final de Instrucción**), recomendando a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de ADINELSA.
5. Posteriormente, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción¹⁰, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2256-2018-OEFA/DFAI¹¹ el 28 de

b) Declaración Jurada de cumplimiento de las normas técnicas y de conservación del medio ambiente y el Patrimonio Cultural de la Nación. Tratándose de generación termoeléctrica cuya potencia instalada sea superior a 20 MW, se presentará la resolución directoral aprobatoria del Estudio de Impacto Ambiental;

- 4 El Acta de Supervisión se encuentra en el disco compacto que obra a folio 9.
- 5 Folios 2 al 8.
- 6 Folios 10 al 12. Notificada el 5 de enero de 2018 (folio 13).
- 7 Folios 14 al 80.
- 8 Folios 81 al 92.
- 9 Folios 93 al 100.
- 10 Folios 103 al 107.
- 11 Folios 127 al 137. La Resolución directoral fue debidamente notificada el 2 de octubre de 2018 (folio 138).

Al respecto, en la Resolución Directoral N° 2256-2018-OEFA/DFAI se archivaron la imputación 2 y la imputación 4 de la Tabla 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0013-2017-OEFA/DFAI/SFEM, las cuales versaban sobre:

N°	Conducta Infractora
2	No presentar la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2016 y el Plan Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2017 de la C.H. Santa Leonor.
4	Realizar un inadecuado acondicionamiento de sus residuos no peligrosos (botellas de plástico, hojas, cáscaras de frutas, materia orgánica en descomposición, lodos, entre otros) provenientes de la cámara de carga y de la cámara de reja del desarenador de la CH Santa Leonor, debido a que no fueron dispuestos en contenedores adecuados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica considerando su incompatibilidad con otros residuos.

setiembre de 2018, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de ADINELSA¹², de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	ADINELSA no presentó el Informe Anual de Gestión Ambiental del 2016.	Artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (RPAAE) ¹³ y el	Numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable al subsector electricidad, aprobada por

¹² Cabe señalar que la declaración de responsabilidad administrativa de ADINELSA, se realizó en virtud de lo dispuesto 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. (...).

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, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

2.2 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 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.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹³ **DECRETO SUPREMO N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 8 de junio de 1994.

Artículo 8.- Los Titulares de las Concesiones y/o Autorizaciones deberán presentar anualmente un informe del ejercicio anterior, antes del 31 de Marzo del año siguiente, suscrito por un Auditor Ambiental, registrado en el Ministerio, dando cuenta sobre el cumplimiento de la legislación ambiental vigente, recomendaciones del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) si lo hubiera y de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) aprobados previamente, así como un informe consolidado de los controles efectuados a sus emisiones y/o vertimientos de residuos conforme al Anexo 2.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE) ¹⁴ .	Resolución de Consejo Directivo N° 023-2015-OEFA/CD ¹⁵ .
3	ADINELSA no presentó el Informe de monitoreo de los efluentes de la C.H. Santa Leonor durante el primer y segundo trimestre del	Artículo 9° de la Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAAE que aprobó los niveles máximos permisibles para efluentes líquidos producto de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (RD 008-97) ¹⁶ , artículo 79° del Reglamento	Numeral 1.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable al subsector electricidad, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 023-2015-OEFA/CD ¹⁸ .

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

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

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

¹⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2015-OEFA/CD. Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por los administrados del Subsector Electricidad que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA.**

N°	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DE TIPO INFRACCIÓN)	NORMATIVA REFERENCIAL	CLASIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
3	OBLIGACIONES REFERIDAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA Y DISPOSICIONES EN MATERIA AMBIENTAL			
3.1	No presentar el informe anual que da cuenta del cumplimiento de las obligaciones ambientales durante el ejercicio anterior, en el modo, forma y plazo establecido por la normativa, incluyendo el Anexo N° 2 del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.	Artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental, Literal h) del Artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas y Literal p) del Artículo 201° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.	LEVE	Amonestación hasta 100 UIT

¹⁶ **Niveles máximos permisibles para efluentes líquidos producto de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, aprobado mediante Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 17 de marzo de 1997.

Artículo 9°.- Los responsables de las actividades de electricidad están obligados a efectuar el muestreo de los efluentes y sus análisis químicos con una frecuencia mensual. Los reportes corresponderán a los trimestres que concluyen en los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre y serán presentados el último día hábil del mes siguiente al trimestre vencido a la Dirección General de Electricidad. Los reportes se presentarán por duplicado en forma impresa y en medio magnético.

¹⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2015-OEFA/CD. Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por los administrados del Subsector Electricidad que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA.**

N°	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DE TIPO INFRACCIÓN)	NORMATIVA REFERENCIAL	CLASIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
1	OBLIGACIONES REFERIDAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA Y DISPOSICIONES EN MATERIA AMBIENTAL			
1.1	No presentar al OEFA los reportes de muestreo de los efluentes y su análisis químico, en el modo, forma y plazo establecido por la normativa.	Artículo 9° de la Resolución Directoral que aprueba LMP para efluentes, Literal h) del Artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas y Literal p) del Artículo 201° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.	LEVE	Amonestación hasta 100 UIT

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	periodo enero - julio del 2017.	de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (RLSNEIA) ¹⁷ ; y, el literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE).	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 0013-2017-OEFA/DFAI/SFEM.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental.

6. La Resolución Directoral N° 2256-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora N° 1

- (i) Durante la Supervisión Regular 2017, se detectó que el administrado no presentó el Informe Anual de Gestión Ambiental del 2016 (IAGA 2016), motivo por el cual se le otorgó un plazo de diez días hábiles para presentar el referido informe y subsanar el incumplimiento. No obstante, el Informe de Supervisión concluyó que el administrado no cumplió con presentar el IAGA 2016 de la CH Santa Leonor.
- (ii) ADINELSA señaló que la CH Santa Leonor cuenta desde su operación con una Declaración Jurada de cumplimiento de normas técnicas y de conservación del ambiente; y, que ha ofrecido medios probatorios como (i) el monitoreo de efluentes, (ii) la utilización de EPP en sus operaciones y (iii) el debido manejo de sus residuos sólidos, es decir, ha presentado los elementos constitutivos del IAGA 2016.
- (iii) Al respecto, la DFAI señaló que la información presentada por el administrado no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 8° del RPAAE; toda vez que, el Informe Anual de Gestión Ambiental debe (i) dar cuenta del cumplimiento de la legislación ambiental, (ii) se debe encontrar suscrito por un auditor ambiental y (iii) debe ser presentado hasta el 31 de marzo de cada año.
- (iv) Por lo expuesto, la primera instancia determinó que en el periodo 2016, ADINELSA no presentó el referido informe, con los requisitos que ha determinado el RPAAE.
- (v) En la Audiencia de Informe Oral¹⁹, ADINELSA señaló que presentó el IAGA 2016, sin embargo, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario -

¹⁷ **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 79.- Informes de Monitoreo Ambiental

Los Informes de Monitoreo Ambiental y del cumplimiento de las obligaciones derivadas del estudio ambiental, según lo requiera la legislación sectorial, regional o local, deben ser entregados a la Autoridad Competente y a las autoridades en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA, en los plazos y condiciones establecidos en dicha legislación.

¹⁹ Realizado el 04 de setiembre de 2018. El registro de dicho informe oral se encuentra en el disco compacto que obra a folio 114.

OEFA solo se advierte que el administrado presentó el 3 de abril del 2018 el Informe Anual de Gestión Ambiental del 2017.

- (vi) Por tanto, no resulta aplicable la causal eximente de responsabilidad contemplada en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS²⁰ (en adelante, TUO de la LPAG).
- (vii) Por las consideraciones expuestas, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de ADINELSA sobre la conducta infractora, señalando que no corresponde el dictado de medidas correctivas.

Respecto a la conducta infractora N° 3

- (viii) Durante la Supervisión Regular 2017, se detectó que el administrado no presentó el monitoreo de efluentes del primer y segundo trimestre del 2017.
- (ix) En sus descargos y la Audiencia de Informe Oral, ADINELSA alegó que debido a que los resultados obtenidos de los monitoreos de efluentes realizados el 17 de octubre del 2016 no superaron los niveles máximos permisibles, consideró no realizar los monitoreos de efluentes para el primer y segundo trimestre del año 2017.
- (x) Se advierte que el administrado ha reconocido no haber realizado los monitoreos correspondientes y no haber presentado sus resultados; sin embargo, se encuentra obligado a realizar el monitoreo de sus efluentes, así como de presentarlos con la periodicidad indicada, independientemente que haya cumplido con no superar los límites máximos permisibles (LMP) en un periodo anterior.
- (xi) El administrado señaló que viene realizando la contratación de un laboratorio acreditado para que realice los monitoreos de efluentes y ruido de la CH Santa Leonor durante el año 2018. De la revisión en el Sistema de Trámite Documentario de OEFA se advierte que el administrado presentó el 3 de

²⁰

TUO de la LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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.

abril del 2018 el Informe de Monitoreo Ambiental de la CH Santa Leonor, realizando el monitoreo de efluentes correspondiente al mes de febrero del 2018; sin embargo, dicho monitoreo se ha realizado con posterioridad al inicio del presente procedimiento sancionador.

(xii) Por las consideraciones expuestas, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de ADINELSA sobre la conducta infractora, señalando que no corresponde el dictado de medidas correctivas.

7. El 24 de octubre de 2018, ADINELSA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2256-2018-OEFA/DFAI²¹, argumentando lo siguiente:

- a) Los hechos que se entienden como conducta infractora han cesado; sin embargo, la autoridad no tiene en cuenta ello y persiste en su vocación punitiva.
- b) La autoridad ambiental señaló que las razones que dieron lugar a la instauración del procedimiento comportaban una situación de impacto potencial, por tanto, se niega la ocurrencia efectiva de impacto ambiental.
- c) Invoca a su favor los alcances del principio de razonabilidad previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del TUO LPAG, en tanto los hechos que se investigan no han causado daño alguno al Estado ni al medio ambiente, debiéndose mantener la debida proporcionalidad entre los medios a emplear por el órgano sancionador y los fines públicos que persigue.
- d) Respecto al hecho imputado N° 1, señala que de acuerdo a los principios de tipicidad y razonabilidad, la administración debe realizar un examen exhaustivo de los hechos que rodean el caso, de tal forma que le permita concluir con claridad, la declaración de responsabilidad del administrado.
- e) Asimismo, afirma contar con una Declaración Jurada de Cumplimiento de Normas Técnicas y Conservación del Medio Ambiente, que constituiría su título habilitante, por lo que el requisito de cumplimiento de instrumentos ambientales se satisface con "precisar la normativa ambiental debidamente cumplida".
- f) Agrega haber presentado el Informe de Monitoreo N° 16-IM-104 conteniendo una evaluación del muestreo en aguas superficiales, un análisis y mediciones de agua en campo y el procedimiento de medición de temperatura en campo correspondiente al año 2016.
- g) Por lo expuesto, afirma haber presentado los elementos constitutivos del IAGA 2016, demostrando además que no existió intencionalidad en la no remisión del informe de parte de ADINELSA dado que la información ya estaba preparada. Indica además que no existe beneficio alguno para el

²¹ Folios 139 al 151.

propio administrado, lo que deberá ser meritudo como elemento eximente de responsabilidad.

- h) Respecto al hecho imputado N° 3, señala que la administración debe considerar los factores atenuantes de la sanción en cumplimiento del principio de razonabilidad, por ejemplo, que la omisión imputada no ha tenido consecuencia perjudicial para el Estado.
 - i) La autoridad debe considerar que ADINELSA ha demostrado que viene efectuando las acciones correspondientes para la contratación de los servicios correspondientes al muestreo. Asimismo, debe valorar que los muestreos llevados a cabo en el 2016 tuvieron resultados favorables con lo cual no se ha configurado afectación al medio ambiente.
8. El 29 de noviembre de 2018 a las 09:30 horas, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA, conforme consta en el acta correspondiente²², en la cual ADINELSA reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación.

II. COMPETENCIA

9. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)²³, se crea el OEFA.
10. 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° 30011 (**Ley de SINEFA**)²⁴, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con

²² Folio 159.

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 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: (...)

personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

11. 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 ambiental serán asumidas por el OEFA²⁵.
12. 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, y 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁹, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto

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.

²⁵ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

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**, publicada 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 N° 29325**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

Supremo N° 013-2017-MINAM³⁰, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)³¹.
15. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **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.

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³² **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.

16. 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.
17. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³³.
18. 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.
19. 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.
20. 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;

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

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 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.

(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.

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

IV. ADMISIBILIDAD

22. 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 219° del TUO de la LPAG³⁸, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:

- (i) Determinar si se afectó el debido procedimiento.
- (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de ADINELSA por no presentar el Informe Anual de Gestión Ambiental 2016.
- (iii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de ADINELSA por no presentar el Informe de monitoreo de los efluentes de la CH Santa Leonor durante el primer y segundo trimestre del período enero – julio del 2017.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1. Determinar si se afectó el debido procedimiento.

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

³⁸ **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 218.- Recurso de apelación

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

Artículo 219.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.

Respecto al cese de la conducta infractora

24. En su recurso de apelación el administrado señala que los hechos que se entienden como conducta infractora han cesado y que la autoridad no tiene en cuenta ello, persistiendo en su vocación punitiva.
25. Al respecto, debe señalarse que la doctrina administrativa ha encontrado preciso distinguir las distintas clases de infracciones, debido a que de su clasificación se derivan una serie de consecuencias jurídicas³⁹. Así, en el marco de la determinación del cómputo del plazo prescriptorio de la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones, por ejemplo, en el numeral 250.2 del artículo 250° del TULO de la LPAG⁴⁰ se recoge cuatro tipos de infracciones: i) las instantáneas; ii) las instantáneas de efectos permanentes -llamadas también *infracciones de estado* por parte de la doctrina-; iii) las continuadas; y, iv) las permanentes⁴¹.

³⁹ BACA ONETO, Víctor Sebastián. La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Revista Derecho & Sociedad, Edición N° 37, 2011, pp. 263 – 274.

⁴⁰ **TULO de la LPAG**
Artículo 250.- Prescripción (...)

250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

⁴¹ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* Disponible en: http://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf < > Consulta: Consulta: 2 de agosto de 2018.

De Palma del Teso establece las siguientes definiciones respecto a las infracciones referidas:

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

26. A partir de la distinción establecida por la normativa indicada, es posible concluir que las infracciones de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución tienen naturaleza instantánea, toda vez que la omisión de la presentación del Informe Anual de gestión Ambiental de 2016 y del informe de monitoreo de los efluentes de la C.H. Santa Leonor durante el primer y segundo trimestre del periodo enero - julio del 2017, se configuran en un solo momento⁴².

27. Al respecto, Ángeles De Palma⁴³ menciona que las infracciones instantáneas son aquellas que:

(...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consuma en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera. (...).
(Subrayado agregado)

28. Con ello en consideración, esta sala es de la opinión que el cese de la conducta infractora, dada la naturaleza instantánea de la infracción, no afecta la acción punitiva de la administración.

29. Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que el administrado tampoco ha acreditado el cese de la conducta infractora con medio probatorio alguno.

Respecto al daño real y potencial

30. En su recurso de apelación, ADINELSA argumenta que la autoridad ambiental ha reconocido que las razones que dieron lugar a la instauración del procedimiento comportaban una situación de impacto potencial, por tanto, no ha ocurrido un efectivo impacto ambiental.

31. Sobre el particular, es pertinente señalar para la configuración de las infracciones administrativas del presente procedimiento administrativo sancionador no es un requisito del tipo la existencia de un efectivo impacto ambiental.

32. En consecuencia, en el presente procedimiento sancionador no corresponde valorar los impactos ambientales que pudiera originar la conducta del administrado

desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

⁴² Conforme al artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, Reglamento de protección ambiental en las actividades eléctricas, los Titulares de las Concesiones y/o Autorizaciones deberán presentar anualmente un informe del ejercicio anterior, antes del 31 de marzo del año siguiente. Por su parte, el artículo 9° de la Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA, que aprueba los niveles máximos permisibles para efluentes líquidos producto de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, establece que los responsables de las actividades de electricidad están obligados a efectuar el muestreo de los efluentes y sus análisis químicos con una frecuencia mensual. Asimismo, dispone que los reportes corresponderán a los trimestres que concluyen en los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre y serán presentados el último día hábil del mes siguiente al trimestre vencido a la Dirección General de Electricidad.

⁴³ Ídem.

para que se configure la infracción administrativa, sino determinar si ADINELSA incumplió con la normativa ambiental al no presentar el IAGA 2016 y no presentar los informes de monitoreo de efluentes correspondientes.

Principio de Razonabilidad

33. De otro lado, ADINELSA hace alusión al principio de razonabilidad establecido en el TUO de la LPAG, afirmando que, en tanto los hechos investigados no habrían causado daño al Estado ni al medio ambiente, debe mantenerse la debida proporcionalidad entre los medios a emplear por el órgano sancionador y los fines públicos que persigue.
34. De acuerdo con el principio de razonabilidad, reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
35. Al respecto, este colegiado considera que la aplicación del principio de razonabilidad, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que al calificar infracciones e imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho.
36. En el presente caso, la declaración de responsabilidad administrativa efectuada por la DFAI cumple con lo desarrollado en el citado principio, en tanto que se ha actuado dentro de los límites legales establecidos y se ha garantizado la tutela del bien jurídico protegido (medio ambiente).
37. Por ello, este tribunal considera que no se ha transgredido el principio de razonabilidad alegado por ADINELSA.

VI.2. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de ADINELSA por no presentar el Informe Anual de Gestión Ambiental 2016.

38. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente a la presentación del Informe Anual de Gestión Ambiental (IAGA).
39. Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo al literal h) del artículo 31 de la LCE, tanto los titulares de concesión como los titulares de autorización, están obligados a cumplir con las normas de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación.

40. Asimismo, conforme al artículo 8° del RPAAE, aprobado por Decreto Supremo N° 029-94-EM, los titulares de concesiones como ADINELSA deben presentar anualmente un informe del ejercicio anterior, dando cuenta sobre el cumplimiento de la legislación ambiental vigente, recomendaciones del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) si lo hubiera y de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) aprobados previamente, así como un informe consolidado de los controles efectuados a sus emisiones y/o vertimientos de residuos.
41. En el artículo comentado se señala que es obligación de los titulares de concesiones y/o autorizaciones presentar un IAGA con las siguientes características:
- a) Que sea de periodicidad anual y presentado antes del 31 de marzo del año siguiente debidamente suscrito por un Auditor Ambiental.
 - b) Dando cuenta del cumplimiento de la legislación ambiental vigente, recomendaciones del EIA en caso hubiera y de los PAMA aprobados previamente; y,
 - c) Conteniendo un informe consolidado de los controles efectuados a sus emisiones y/o vertimientos de residuos conforme al Anexo 2.
42. No obstante, durante la supervisión efectuada los días 8 y 9 de agosto de 2017, se detectó lo siguiente:

Imagen N° 1: Conducta infractora N° 1

- b) De la búsqueda y revisión de la información presentada por el administrado al OEFA se evidenció que el administrado no ha presentado el Informe de Gestión Ambiental del año 2016
- c) Incumplimiento formal.
- d) El incumplimiento fue detectado el 8 de agosto de 2017.
- e) Medio Probatorio: Se ha realizado la búsqueda en el Sistema de Trámite Documentario del OEFA.

Fuente: Acta de Supervisión⁴⁴

43. Conforme a ello, la DFAI determinó responsabilidad administrativa por el incumplimiento a lo establecido en el artículo artículo 8° del RPAAE y en el literal h) del artículo 31° de la LCE.
44. En su recurso de apelación, ADINELSA agrega haber presentado el Informe de Monitoreo N° 16-IM-104 conteniendo una evaluación del muestreo en aguas superficiales, un análisis y mediciones de agua en campo y el procedimiento de medición de temperatura en campo correspondiente al año 2016.
45. Sobre el particular, es preciso señalar que el informe de monitoreo⁴⁵ efectuado el 2016 es un documento distinto al exigido por el artículo 8° del RPAAE, que exige la presentación de un informe consolidado de los controles efectuados a las

⁴⁴ Folio 3 del disco compacto obrante en el folio 9 del expediente.

⁴⁵ Folios 36 al 72.

emisiones y/o vertimientos de la CH Santa Leonor. Por tanto, la presentación del informe de monitoreo no puede considerarse como cumplimiento de lo establecido en la normativa.

46. De otro lado, el administrado señaló que cuenta con una Declaración Jurada de Cumplimiento de Normas Técnicas y Conservación del Medio Ambiente, que constituiría su título habilitante por lo que el requisito de cumplimiento de instrumentos ambientales se satisface con presentar la normativa ambiental debidamente cumplida.
47. Asimismo, ADINELSA afirma lo siguiente:
 - a) Que ha presentado los elementos constitutivos del IAGA 2016.
 - b) Que no existió intencionalidad al no remitir el IAGA 2016 por cuanto la información ya estaba preparada.
 - c) Que no existe beneficio alguno para ADINELSA, lo que deberá ser meritado como eximente de responsabilidad.
48. Al respecto, la obligación normativa es clara en señalar los componentes y alcances de un IAGA, por lo que la Declaración Jurada alegada por el administrado no puede ser considerada como la presentación de dicho informe.
49. Además, como se explicó anteriormente, el IAGA es un documento que contiene información sobre el cumplimiento de la legislación ambiental vigente, así como un informe consolidado de los controles efectuados a las emisiones y/o vertimientos de residuos.
50. De esta manera, si bien el administrado alega haber presentado elementos que constituiría el IAGA 2016, ello es incorrecto. Así, la "Declaración Jurada de Cumplimiento de Normas Técnicas y Conservación del Medio Ambiente" presentada para la obtención del título habilitante por parte del Ministerio de Energía y Minas no equivale al "Informe sobre el cumplimiento de la legislación ambiental vigente", pues este último se actualiza cada año a razón del cambio en la normativa y la evolución en el cumplimiento de las obligaciones ambientales del administrado.
51. De modo similar, el administrado ha mostrado el uso de algunos equipos de protección personal (referidos a aspectos de seguridad y salud en el trabajo), lo cual no guarda relación con las obligaciones de carácter ambiental especificadas en el IAGA. Lo mismo ocurre con "el manejo de residuos sólidos" y "la evaluación de muestreos", pues lo que exige la normativa es un informe consolidado de dichos controles, el cual tampoco ha sido presentado para el año en evaluación.
52. En lo que respecta a la falta de intencionalidad por cuanto la información ya estaba preparada, ello no enerva la responsabilidad de ADINELSA dado que, en materia ambiental, la responsabilidad es de tipo objetiva.
53. Sobre la no existencia de beneficio para ADINELSA y la evaluación de este

concepto como eximente de responsabilidad, cabe indicar que el mismo no se encuentra contemplado dentro de los eximentes de responsabilidad recogidos por el artículo 255° del TUO de la LPAG⁴⁶, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

Principio de tipicidad

54. ADINELSA afirma que, de acuerdo al principio de tipicidad, la administración debe realizar un examen exhaustivo de los hechos que rodean el caso, de tal forma que le permita concluir con claridad, la declaración de responsabilidad del administrado.
55. Sobre el particular, en el numeral 4⁴⁷ del artículo 246° del TUO de la LPAG, se consagra el principio de tipicidad, estableciendo que 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.
56. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles de exigencia: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, 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 (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo

⁴⁶ **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253. (...)

⁴⁷ **TUO de la LPAG**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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.

nivel –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el *hecho concreto* imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma.

57. Respecto del primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴⁸, 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 certidumbre.
58. Con relación a la certeza en la descripción de las conductas que constituyen infracción penal –aplicable, por extensión, a la infracción administrativa al poseer también un carácter punitivo– el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0010-2002-AI/TC, ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca (Lex certa)**.

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**. (Resaltado agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

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. (Resaltado agregado).

59. A su vez, sobre la aplicación del citado principio, la doctrina ha señalado que la norma “debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la

⁴⁸ Es importante señalar que, conforme a Juan Carlos Morón (“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444”, Tomo I, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017, p. 767):

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. (Énfasis agregado)

conducta sancionable (...)”⁴⁹ y, además, que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la Autoridad Administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes⁵⁰.

60. En efecto, corresponde a dicha autoridad verificar la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción imputada, rechazándose toda interpretación extensiva o aplicación analógica de la norma tipificadora, toda vez que ello resultaría contrario a derecho, dado que implicaría sancionar conductas que no se encuentran calificadas como ilícitas.
61. En ese sentido, esta sala considera que en observancia del principio de tipicidad en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa (fase de la aplicación de la norma), la autoridad instructora debe subsumir adecuadamente el hecho imputado al administrado en el tipo infractor respectivo, debiendo este haber sido verificado por la citada autoridad, en el ejercicio de su función fiscalizadora.
62. En atención a lo expuesto, esta sala procederá a evaluar si al haber determinado la responsabilidad administrativa de ADINELSA sobre la base de lo establecido en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable al subsector electricidad, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 023-2015-OEFA/CD, se vulneró el principio de tipicidad por no realizar una correcta subsunción del hecho imputado en la conducta descrita en dicha disposición legal.
63. La Resolución de Consejo Directivo N° 023-2015-OEFA/CD entró en vigencia el 28 de mayo de 2015, cuya descripción específica y taxativa de la conducta que configura la infracción correspondiente al hecho imputado N° 1, señala lo siguiente:

Artículo 6.- Infracciones administrativas referidas al informe anual ambiental

Constituyen infracciones administrativas referidas al informe anual ambiental:

- a) No presentar el informe anual que da cuenta del cumplimiento de las obligaciones ambientales durante el ejercicio anterior, en el modo, forma y plazo establecido por la normativa, incluyendo el Anexo N° 2 del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas. Esta conducta será considerada como una infracción leve y sancionada con una amonestación o una multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

64. Asimismo, en el numeral 3.1 del rubro 3 del Cuadro de Tipificación, se señala lo

⁴⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II. Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 413.

⁵⁰ Ibid.

siguiente:

N°	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DE TIPO INFRACTOR)	NORMATIVA REFERENCIAL	CLASIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
3	OBLIGACIONES REFERIDAS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA Y DISPOSICIONES EN MATERIA AMBIENTAL			
3.1	No presentar el informe anual que da cuenta del cumplimiento de las obligaciones ambientales durante el ejercicio anterior, en el modo, forma y plazo establecido por la normativa, incluyendo el Anexo N° 2 del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.	Artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental, Literal h) del Artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas y Literal p) del Artículo 201° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas.	LEVE	Amonestación hasta 100 UIT

65. En el referido dispositivo legal se realiza una descripción clara y precisa de la conducta que configura la infracción y una atribución de la sanción que le corresponde a la misma (mandato de tipificación directa). Así, de la citada conducta se puede apreciar que la conducta infractora es “No presentar el informe anual que da cuenta del cumplimiento de las obligaciones ambientales”.
66. En tal sentido, en el presente caso se cumple con las exigencias derivadas del principio de tipicidad, en cuanto a la descripción específica y taxativa de la conducta que configura la infracción, así como con lo concerniente al examen de tipificación, que exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
67. En atención a lo expuesto, esta sala considera que el hecho imputado a ADINELSA en el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra debidamente subsumido en el tipo infractor. En consecuencia, en el presente caso la resolución apelada no ha vulnerado el principio de tipicidad, desestimándose lo argumentado por el administrado en este extremo.

VI.3. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de ADINELSA por no presentar el Informe de monitoreo de la CH Santa Leonor durante el primer y segundo trimestre del período enero – julio del 2017.

68. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente a la presentación de los informes de monitoreo.
69. Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo al literal h) del artículo 31 de la LCE, tanto los titulares de concesión como los titulares de autorización, están obligados a cumplir con las normas de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación.
70. Asimismo, en el artículo 79° del RLSNEIA se dispone que los Informes de Monitoreo Ambiental y del cumplimiento de las obligaciones derivadas del estudio ambiental, deben ser entregados a la Autoridad Competente y a las autoridades

en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA, en los plazos y condiciones establecidos.

71. Por su parte, en el artículo 9° de la RD N° 008-97-EM/DGAA se establece que los responsables de las actividades de electricidad están obligados a efectuar el muestreo de los efluentes y sus análisis químicos con una frecuencia mensual, correspondiendo los reportes a los trimestres que concluyen en los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre, los cuales deben ser presentados el último día hábil del mes siguiente al trimestre vencido.
72. No obstante, durante la supervisión efectuada los días 8 y 9 de agosto de 2017 por la DS, se detectó lo siguiente:

Imagen N° 2: Conducta infractora N° 2

- b) De la búsqueda y revisión de la información presentada por el administrado al OEFA se evidenció que el administrado no ha realizado el monitoreo de efluentes del periodo enero - julio 2017.
- c) Incumplimiento No formal (El monitoreo debe realizarse con una frecuencia mensual y el agua del río al que se devuelve el agua turbinada tiene uso agrícola)
- d) El incumplimiento fue detectado el 08 de agosto de 2017.
- e) Medio Probatorio: Se ha realizado la búsqueda en el Sistema de Trámite Documentario del OEFA

Fuente: Acta de Supervisión⁵¹

73. Conforme a ello, la DFAI determinó que ADINELSA no realizó el monitoreo de efluentes de la CH Santa Leonor durante el periodo enero-julio 2017, incumpliendo lo establecido en el artículo 9° de la RD 008-97, en el artículo 79° del RLSNEIA y en el literal h) del artículo 31 de la LCE.
74. En su recurso de apelación, el administrado señala se deben considerar los factores atenuantes de la sanción en cumplimiento del principio de razonabilidad, por ejemplo, que la omisión imputada no ha tenido consecuencia perjudicial para el Estado.
75. Al respecto, corresponde precisar que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa de ADINELSA en el marco de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, por lo al no haberse impuesto una sanción no corresponde una atenuación de la misma.
76. En lo referido al principio de razonabilidad y que la omisión imputada no ha tenido consecuencia perjudicial para el Estado, tal como se ha señalado en el presente resolución al analizar si se afectó el debido procedimiento, la sala es de la opinión que la declaración de responsabilidad administrativa efectuada por la DFAI cumple

⁵¹ Folio 3 del disco compacto obrante en el folio 9 del expediente.

con lo desarrollado en el principio de razonabilidad.

77. De otro lado, ADINELSA alega que ha probado la realización de las acciones correspondientes para la contratación de los servicios correspondientes al muestreo de la CH Santa Leonor durante el año 2018⁵². Solicita además que se valoren los muestreos llevados a cabo en el 2016, que tuvieron resultados favorables, demostrando que no se ha configurado afectación al medio ambiente.
78. Al respecto y como ya se señaló, las acciones posteriores que pudieran implementar los administrados con la finalidad de adecuar su conducta -como lo es la contratación de servicios para el monitoreo de efluentes del 2018- no desvirtúan la comisión de las conductas infractoras detectadas; por lo que, verificados los hechos constitutivos de la infracción, correspondía a la autoridad decisora, determinar la existencia de responsabilidad administrativa.
79. En lo que respecta a la valoración de los muestreos efectuados en el monitoreo realizado en octubre del 2016, este colegiado considera importante advertir que, como lo ha señalado en reiterados pronunciamientos⁵³, el monitoreo de una emisión en un momento determinado refleja las características singulares de este en ese instante. En tal sentido, los monitoreos efectuados en el 2016 no inciden en la responsabilidad de ADINELSA por no efectuar el monitoreo de los efluentes de la C.H. Santa Leonor durante el primer y segundo trimestre del periodo enero - julio del 2017.
80. Por ello, pese a que con posterioridad a la comisión de la infracción el titular realice acciones destinadas a efectuar sus monitoreos conforme al compromiso asumido en su instrumento de gestión ambiental, ello no significa que dichas acciones lo eximan de responsabilidad por la comisión de la conducta infractora imputada.
81. En consecuencia y en el marco de los argumentos expuestos en los considerandos precedentes corresponde desestimar los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación y confirmar la resolución apelada.

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

⁵² Mediante Memorándum N° 51-2018-GT-ADINELSA, obrante en el folio 78 del expediente.

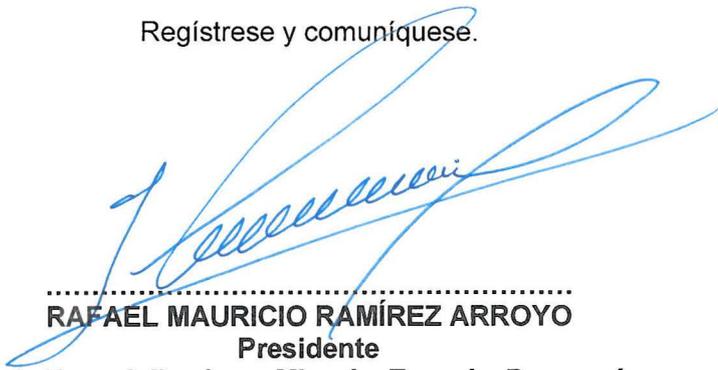
⁵³ Ver las Resoluciones N°s 032-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 16 de febrero de 2018, 020-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de junio de 2017, 004-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de abril de 2017, 014-2017-OEFA/TFA-SME del 19 de enero de 2017, 046-2017-OEFA/TFA-SME del 14 de marzo de 2017, entre otras.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2256-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018, en cuanto declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

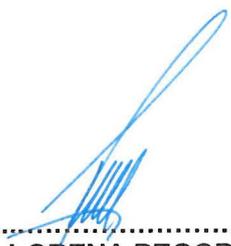
SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Empresa de Administración de Infraestructura Eléctrica S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente

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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 462-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual contiene 25 páginas.