



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

RESOLUCIÓN N° 444-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1793-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : EMPRESA REGIONAL DE SERVICIO PÚBLICO DE ELECTRICIDAD DEL ORIENTE S.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 811-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se enmienda la Resolución Subdirectoral N° 811-2017-OEFA-DFAI-SFEM del 31 de mayo de 2017, conforme a lo expuesto en los considerandos 24 al 30 de la presente resolución.*

Por otro lado, se confirma la Resolución Directoral N° 811-2019-OEFA/DFAI del 11 de junio de 2019, que confirma, a su vez, la Resolución Directoral N° 314-2018-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por la conducta infractora detallada en el numeral 1 Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 811-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de mayo de 2017, que imputó al administrado la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2, 3 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; así como de la Resolución Directoral N° 314-2018-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018 y la Resolución Directoral N° 811-2019-OEFA/DFAI del 11 de junio de 2019, que declararon y confirmaron la responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por dichas conductas y ordenaron el cumplimiento de las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución; debido a que se ha vulnerado el principio de tipicidad. En tal sentido, corresponde retrotraer el presente procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

Lima, 30 de setiembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A.¹ (en adelante, **Electro Oriente**) es titular de la Central Termoeléctrica Bellavista (en

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20103795631.

[Firma]

adelante, **CT Bellavista**), ubicada en el distrito y provincia de Bellavista, departamento de San Martín².

2. Del 17 al 20 de agosto de 2016, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular a la CT Bellavista (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 20 de agosto de 2016³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), y el Informe de Supervisión N° 111-2017-OEFA/DS-ELE del 28 de febrero de 2017⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 811-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de mayo de 2017⁵ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Electro Oriente.
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado⁶, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1418-2017-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 20 de diciembre de 2017⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
5. Posteriormente, tras la revisión de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción⁸, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 314-2019-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018⁹ (en adelante, **Resolución Directoral I**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Electro Oriente¹⁰ por la comisión de las

² Según se detalla en el Apartado I del Informe de Supervisión N° 111-2017-OEFA/DS-ELE (folio 2).

³ El Acta de Supervisión está contenida en el CD que obra en el folio 24.

⁴ Folios 2 al 24.

⁵ Folios 25 al 30, notificada el **22 de junio de 2017** (folio 31).

⁶ Folios 33 al 47, escrito y anexos presentados el 25 de julio de 2017.

⁷ Folios 48 al 58, notificado el 3 de enero de 2018 (folio 59).

⁸ Folios 61 al 73, escrito y anexos presentados el 17 de enero de 2018.

⁹ Folios 87 al 98, notificada el **14 de marzo de 2018** (folio 99).

¹⁰ Como se indica en la Resolución Directoral I, el presente procedimiento se encuentra sujeto a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, en tanto la acción de supervisión fue realizada en el año 2016 y no se encuentra dentro de los supuestos de inaplicación previstos en dicho dispositivo:

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

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, **establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley**, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización

siguientes conductas infractoras:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras¹¹

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	Electro Oriente no presentó el manifiesto de la disposición final de aceite residual de motores del ejercicio 2016, solicitado durante la Supervisión Regular 2016, pese a que se le brindó un plazo para que remita dicha información (en adelante, Conducta Infractora N° 1).	Artículo 19° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (Reglamento de Supervisión) ¹² .	Numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹³ .
2	Electro Oriente almacenó transformadores de potencia en desuso (residuo peligroso) en el interior de la Casa de Máquinas, junto a	Literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada con Decreto	Literal d) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1

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 (...). **Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:**

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

¹¹ Mediante la Resolución Directoral se archivó las siguientes conductas imputadas a Electro Oriente, las cuales se encontraban referidas: (i) al almacenamiento de residuos comunes junto con residuos peligrosos, y (ii) la ausencia de un cerco completo que impida el acceso de personas no autorizadas al almacén del administrado.

¹² Si bien en la Resolución Subdirectoral se imputó por error el artículo señalado, cabe tener en cuenta que el aplicable es artículo 28° del Reglamento de Supervisión Directa, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD, publicado en el diario Oficial *El Peruano* el 28 de marzo de 2015, en atención al análisis efectuado en el Apartado V (Cuestión Previa) de la presente Resolución.

Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017.

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

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

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	un transformador de potencia con filtración de aceite dieléctrico sobre piso de concreto (en adelante, Conducta Infractora N° 2).	Ley N° 25844 (LCE) ¹⁴ ; y los artículos 10°, 25°, 38°, 39° y 41° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado con Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (RLGRS) ¹⁵ .	del artículo 147° del RLGRS ¹⁶ .

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

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

¹⁵ **RLGRS, aprobado con Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2004, y derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, publicado el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 10°. - Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

Artículo 25°. - Obligaciones del generador

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

3. Manejar los residuos peligrosos en forma separada del resto de residuos; (...)
5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste; (...)

Artículo 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: (...)

3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos (...).

Artículo 39°. - Consideraciones para el almacenamiento

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos: (...)

5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste (...).

Artículo 41°. - Almacenamiento en las unidades productivas

El almacenamiento en las unidades productivas, denominado almacenamiento intermedio, podrá realizarse mediante el uso de un contenedor seguro y sanitario; el cual deberá estar ubicado en las unidades donde se generan los residuos peligrosos, en un área apropiada, de donde serán removidos hacia el almacenamiento central. Este almacenamiento, debe cumplir con los aspectos indicados en el artículo anterior, según corresponda.

¹⁶ **RLGRS.**

Artículo 145°. - Infracciones

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

1. **Infracciones leves.** - en los siguientes casos: (...)
d) Otras infracciones que no revistan mayor peligrosidad.

Artículo 147°. - Sanciones

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

1. **Infracciones leves:** (...)
b. Multa desde 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT.

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
3	Electro Oriente almacenó un transformador de potencia en desuso (residuo peligroso), que resume aceite dieléctrico por los bordes de la parte superior de la estructura y no cuenta con un sistema de protección ante derrames en el interior de la Casa de Maquinas (en adelante, Conducta Infractora N° 3).	Literal h) del artículo 31° de la LCE; y los artículos 10°, 25°, 38° y 39° RLGRS.	Literal d) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS.
4	Electro Oriente almacenó residuos peligrosos (transformadores en desuso, trapos con hidrocarburo, envases usados conteniendo pintura, envase de compuestos químicos) junto con mallas metálicas y vidrios en el interior de la Casa de Maquinas (en adelante, Conducta Infractora N° 4).	Literal h) del artículo 31° de la LCE; y los artículos 38° y 39° RLGRS.	Literal d) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del RLGRS.

Fuente: Resolución Subdirectoral I y Resolución Directoral I.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral I, la DFAI ordenó al administrado el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas

Conductas Infractoras	Medidas correctivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Acreditación del cumplimiento
<p>Conducta Infractora N° 2</p> <p>Electro Oriente almacenó transformadores de potencia en desuso (residuo peligroso) en el interior de la Casa de Máquinas, junto a un transformador de potencia con filtración de aceite dieléctrico sobre piso de concreto.</p>	Electro Oriente deberá realizar el traslado de los transformadores de potencia en desuso, incluido el transformador que presenta filtración de aceite residual hacia su almacén central de residuos.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral I.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI un informe técnico detallado, acreditando que realizó el traslado de los transformadores de potencia en desuso a su almacén central de residuos sólidos peligrosos, conjuntamente con los

			medios probatorios correspondientes (fotografías y/o videos fechados).
<p>Conducta Infractora N° 3</p> <p>Electro Oriente almacenó un transformador de potencia en desuso (residuo peligroso), que resume aceite dieléctrico por los bordes de la parte superior de la estructura y no cuenta con un sistema de protección ante derrames en el interior de la Casa de Maquinas.</p>	<p>Electro Oriente debe:</p> <p>(i) implementar un sistema de contención ante posibles derrames del transformador; y,</p> <p>(ii) realizar la limpieza del transformador que resume aceite dieléctrico por los bordes.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral I.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI un informe técnico detallado, acreditando la implementación de un sistema de contención ante posibles derrames y la limpieza del transformador, conjuntamente con los medios probatorios correspondientes (fotografías y/o videos fechados).</p>
<p>Conducta Infractora N° 4</p> <p>Electro Oriente almacenó residuos peligrosos (transformadores en desuso, trapos con hidrocarburo, envases usados conteniendo pintura, envase de compuestos químicos) junto con mallas metálicas y vidrios en el interior de la Casa de Maquinas.</p>	<p>Electro Oriente deberá realizar el correcto almacenamiento de los residuos peligrosos y no peligrosos.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral I.</p>	<p>En un plazo no mayor de 5 días hábiles contados a partir de día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI un informe técnico detallado, acreditando el adecuado almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, conjuntamente con los medios probatorios correspondientes (fotografías y/o videos fechados).</p>

Fuente: Resolución Directoral I, Tabla N°s 1, 2 y 4.
Elaboración: TFA.

7. El 28 de marzo de 2018, el administrado interpuso un recurso de reconsideración¹⁷ en contra de la Resolución Directoral I.

¹⁷ Folios 101 al 109. La naturaleza de este recurso fue precisada mediante el escrito presentado el 7 de junio de 2019 (folios 114 al 132).

8. Mediante la Resolución Directoral N° 811-2019-OEFA/DFAI del 11 de junio de 2018¹⁸ (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por el administrado.
9. El 9 de julio de 2019, Electro Oriente interpuso un recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral II, planteando los siguientes argumentos:

Sobre la Conducta Infractora N° 1

- (i) En el presente caso, no se vio viable contratar una EPS-RS para la CT Bellavista debido a la mínima cantidad de residuos peligrosos generados y que dicha central no genera aceite residual en grandes cantidades. Los residuos de la CT Bellavista eran trasladados a la CT Tarapoto para su almacenamiento temporal en la poza API, tal como fue comunicado en la Carta N° GS-0073-2018 del 17 de enero de 2018.
- (ii) Mediante Manifiesto 0090-20-MINSA y 0091-20-MINSA, se acreditó el traslado del aceite residual en cilindros con fecha 8 de octubre de 2017.

Sobre la Conducta Infractora N° 2

- (iii) Actualmente, la CT Bellavista cuenta con un plan de abandono aprobado, por lo que durante el 2018 y 2019 los transformadores inoperativos almacenados al interior de la casa de máquinas fueron reubicados en un almacén temporal de residuos peligrosos.
- (iv) El área objeto de observación se encuentra libre, ya que los transformadores se encuentran en un almacén que posee piso impermeabilizado, bajo techo y sistema de contención.

Sobre la Conducta Infractora N° 3

- (v) El transformador objeto del hallazgo ha sido trasladado a un almacén de contingencia, el cual cuenta con piso impermeabilizado, bajo techo y con sistema de contención.

Sobre la Conducta Infractora N° 4

- (vi) El área objeto del hallazgo se encuentra libre de transformadores en desuso, trapos con hidrocarburo, envases usados conteniendo pintura y los demás residuos observados.
- (vii) En diciembre de 2018, realizó una adecuada disposición final de los residuos peligrosos observados, mediante una EO-RS.

¹⁸ Folios 133 al 138, notificada el 17 de junio de 2019 (folio 140).

¹⁹ Folios 142 al 166.

II. COMPETENCIA

10. 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 Ambiente²⁰ (**Decreto Legislativo 1013**), se creó el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley del SINEFA**)²¹, modificada por la Ley N° 30011, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²².

²⁰ **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.

²¹ **Ley del SINEFA, aprobada con Ley N° 29325**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

²² **Ley del SINEFA**

Disposiciones Complementarias Finales

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

13. De esta manera, 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. Siendo que mediante Resolución de Consejo 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.
14. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁶ y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁷, se disponen que el TFA es el órgano encargado de

²³ 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, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al Osinerg

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

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 del SINEFA

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁷ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

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.

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁹, 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.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. 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 ambiente³⁰.
19. 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

²⁸ Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC.

²⁹ LGA

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

³¹ **Constitución Política del Perú de 1993**
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

20. 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.
21. 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.
22. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)³⁵, por lo que es admitido a trámite.

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.

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

- ³⁴ Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

- ³⁵ TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

V. CUESTIÓN PREVIA

V.1 Enmienda de la Resolución Subdirectoral

24. En el numeral 14.1 del artículo 14° del TUO de la LPAG se establece que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez no es trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda.
25. Sobre el particular, el numeral 14.2 del artículo 14° del TUO de la LPAG establece que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:
- 14.2.1 El acto cuyo contenido sea impreciso o incongruente con las cuestiones surgidas en la motivación.
 - 14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
 - 14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.
 - 14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.**
 - 14.2.5 Aquellos emitidos con omisión de documentación no esencial.
- (Resaltado agregado)
26. En el presente caso, de la revisión de la Resolución Subdirectoral emitida por la SFEM, se verifica que, por error, se consignó como norma sustantiva presuntamente incumplida respecto a la Conducta Infractora N° 1 al artículo 19° del Reglamento de Supervisión, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD, debiendo ser el correcto el artículo 28° del Reglamento de Supervisión Directa, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD (**Reglamento de Supervisión Directa**)³⁶.

Artículo 218°. - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son: (...)

b) Recurso de apelación: Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 221°. - Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

³⁶

Reglamento de Supervisión Directa, aprobado mediante la **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD**, publicado en el diario Oficial *El Peruano* el 28 de marzo de 2

27. Para estos efectos, es preciso mencionar que en la Resolución Subdirectoral se consigna, también, como norma tipificadora el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, en el cual establece como infracción: la no remisión al OEFA de la información requerirá fuera del plazo, forma o modo establecido.
28. En ese sentido, esta Sala concluye que la Resolución Subdirectoral hubiese tenido el mismo contenido respecto a la Conducta Infractora N° 1 —imputar la no remisión de la información solicitada en la Supervisión Regular 2016—, incluso de haberse producido el vicio en cuestión; es decir, consignar erróneamente una norma sustantiva presuntamente incumplida. Razón por la cual, corresponde conservar el acto de imputación de cargos, procediéndose a su enmienda al amparo de los numerales 14.1 y 14.2.4 del artículo 14° del TUO de la LPAG.
29. Asimismo, cabe tener en cuenta que las Resoluciones Directorales I y II han evaluado la Conducta Infractora N° 1 conforme al contenido de no remitir la información solicitada por la Autoridad Supervisora del OEFA, tal como ha sido previsto en el artículo 19° del Reglamento de Supervisión, así como en el artículo 28° del Reglamento de Supervisión Directa.
30. En consecuencia, corresponde enmendar la Resolución Subdirectoral, en el extremo en que se consignó como norma sustantiva presuntamente incumplida al artículo 19° del Reglamento de Supervisión, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA-CD, debiendo ser el correcto el artículo 28° del Reglamento de Supervisión Directa.

VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

31. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a las siguientes:
- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por no presentar el manifiesto de la disposición final de aceite residual de motores del ejercicio 2016, solicitado durante la Supervisión Regular 2016 (Conducta Infractora N° 1).
 - (ii) Determinar si se ha vulnerado el principio de legalidad al momento de imputar y determinar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por las Conductas Infractoras N°s 2, 3 y 4, así como en la imposición de las medidas correctivas vinculadas a dichas conductas.

Artículo 28°. - De la información para las acciones de supervisión directa

El administrado deberá mantener en su poder, de ser posible, toda la información vinculada a su actividad en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión directa, debiendo entregarla al supervisor cuando este la solicite. En caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión Directa le otorgará un plazo razonable para su remisión.

VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

32. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por Electro Oriente en su recurso de apelación, se considera importante exponer el marco normativo que regula la obligación de cumplir con los requerimientos de información efectuados en las acciones de supervisión del OEFA, en tanto el incumplimiento de dicha obligación constituye el objeto de la Conducta Infractora N° 1.

Sobre el marco normativo

33. Conforme con el artículo 7° y el literal h) del artículo 31° de la LCE³⁷, las empresas eléctricas deben cumplir con las normas ambientales. Así pues, en el sector electricidad, estos dispositivos constituyen el punto de partida en materia ambiental, ya que "establecen por primera vez la necesidad de cumplir con las obligaciones ambientales que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico para las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución"³⁸.
34. De esta manera, quienes realizan actividades eléctricas, sean o no titulares de concesiones y autorizaciones, son responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial³⁹, como las que regulan la obligación de cumplir con los requerimientos de información efectuados en las acciones de supervisión del OEFA
35. Así pues, la citada obligación se encuentra recogida en el artículo 15° de la Ley del SINEFA⁴⁰, en donde se establece que el OEFA, directamente o a través de

37

LCE

Artículo 7°. - Las actividades de generación, transmisión y distribución, que no requieran de concesión ni autorización, podrán ser efectuadas libremente cumpliendo las normas técnicas y disposiciones de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación (...).

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.

38

KAHATT, Karim y AZERRAD, Cecilia. "Evolución del régimen legal ambiental para las actividades eléctricas: a propósito del vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas". En: *Revista Peruana de Energía*. N° 1, Lima, noviembre de 2012, p. 192.

39

Analizando la normativa ambiental en el sector electricidad, Kahatt y Azerrad (Óp., cit., p. 192) señalan lo siguiente:

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

40

Ley del SINEFA

Artículo 15°.- Facultades de fiscalización

terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con la facultad de requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.

36. De esta manera, la Ley del SINEFA otorgó al OEFA la facultad de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales, dotándole de atribuciones para solicitar toda aquella información relacionada con las disposiciones legales que son materia fiscalizable por parte de este organismo.
37. Sobre esta base, tanto en el artículo 19° del Reglamento de Supervisión⁴¹ como en el artículo 28° del Reglamento de Supervisión Directa⁴², se dispone que los administrados debe entregar la información solicitada en el marco de una supervisión dentro del plazo correspondiente.
38. Siguiendo esta línea, en el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución N° 042-2013-OEFA/CD, se establece que constituye infracción administrativa: "No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido".
39. En base a la normativa expuesta, el TFA ha concluido en anteriores oportunidades que el requerimiento de información que origina la obligación ambiental fiscalizable debe contener como mínimo⁴³:
- (i) Un plazo determinado para su cumplimiento, dado que dicha solicitud es presentada dentro del marco de la fiscalización;

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

- c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:
- c. 1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales (...).

⁴¹ **Reglamento de Supervisión**

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

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

⁴² **Reglamento de Supervisión Directa**

Artículo 28°. - De la información para las acciones de supervisión directa

El administrado deberá mantener en su poder, de ser posible, toda la información vinculada a su actividad en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión directa, debiendo entregarla al supervisor cuando este la solicite. En caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión Directa le otorgará un plazo razonable para su remisión.

⁴³ Ver considerando 101 de la Resolución N° 295-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de junio de 2019.

- (ii) La forma en la cual debe ser cumplida, es decir, el medio idóneo para que el administrado pueda remitir la información solicitada y la misma pueda ser evaluada por la autoridad competente; y,
- (iii) La condición del cumplimiento, referida no solo a la denominación de la información solicitada sino también a su contenido mínimo.

40. El cumplimiento de la obligación materia de análisis resulta especialmente importante a efectos de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados⁴⁴.

41. En virtud de lo expuesto se analizará, en primer término, cómo se desarrolló la imputación y determinación de responsabilidad del administrado, tomando en cuenta el marco legal precitado.

Sobre la Supervisión Regular 2016 y la determinación de responsabilidad

42. En el caso concreto, al término de la Supervisión Regular 2016, esto es, el 20 de agosto de 2016, la Autoridad Supervisora efectuó el siguiente pedido de información al administrado:

Solicitud de información

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y en los artículos 26° y 28° del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA¹, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, solicitamos a usted entregar lo siguiente:

N°	DESCRIPCIÓN
01	Manifiesto de la disposición final de aceite residual de motores, ejercicio 2016

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

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

Fuente: Solicitud de información anexa al Acta de Supervisión.

43. De lo anterior se observa que este requerimiento cumple con el contenido mínimo exigido, toda vez que: (i) cuenta con un plazo determinado para su cumplimiento

⁴⁴ Ver: Resoluciones N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 079-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017 y N° 169-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de junio de 2018.

(5 días hábiles); (ii) se señala la forma en la cual debe ser cumplida (física o digital); y, (iii) se explica la condición del cumplimiento, pues se detalla claramente la documentación que se solicita (manifiesto de la disposición final de aceite residual de motores del ejercicio 2016).

44. En tal sentido, ante dicho requerimiento, el administrado se encontraba obligado a remitir la información requerida por la Autoridad Supervisora dentro el plazo otorgado, es decir, dentro de los cinco (5) días hábiles, los cuales vencían el 26 de agosto de 2016⁴⁵.
45. Asimismo, mediante Carta N° 6066-2016-OEFA/DS-SD remitida el 22 de diciembre de 2016, la DS solicitó nuevamente al administrado la información requerida, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles, los cuales vencieron el 29 de diciembre de 2016⁴⁶.
46. No obstante, pese a estos requerimientos, Electro Oriente no presentó la información solicitada dentro del plazo otorgado. Debido a ello, la DS concluyó que existían indicios suficientes que permiten determinar que el administrado había incurrido en la presunta infracción administrativa correspondiente a no presentar la información requerida por la Autoridad Supervisora⁴⁷.
47. De esta manera, mediante la Resolución Subdirectoral, la SFEM dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, imputando al administrado no haber remitido la información requerida por la Autoridad Supervisora.
48. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II la DFAI estableció y confirmó la responsabilidad administrativa de Electro Oriente, en tanto habría incumplido con su obligación de presentar la información requerida por la DS dentro del plazo otorgado.

Sobre el recurso de apelación

49. En su recurso de apelación, Electro Oriente manifiesta que, mediante la Carta N° GS-0073-2018, presentada el 17 de enero de 2018, comunicó al OEFA que no había contratado una EPS-RS para la CT Bellavista, debido a la mínima cantidad de residuos peligrosos generados y que dicha central no genera aceite residual en grandes cantidades.
50. Adicionalmente, el administrado indica que, mediante los Manifiestos N° 0090-20-MINSA y 0091-20-MINSA, acreditó el traslado del aceite residual en cilindros,

⁴⁵ Según se menciona en la página 4 del Informe de Supervisión (reverso del folio 3).

⁴⁶ Según se deja constancia en la página 24 del Informe de Supervisión (reverso del folio 13).

⁴⁷ Según se deja constancia en la página 24 del Informe de Supervisión (reverso del folio 13).

siendo que estos manifiestos fueron remitidos al OEFA el 14 de setiembre de 2017, con la Carta N° GS-2292-2017⁴⁸.

51. Al respecto, corresponde mencionar que, en el presente caso, se imputó y determinó la responsabilidad de Electro Oriente por incumplir su obligación de “remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido”.
52. Según se ha expuesto considerandos atrás, Electro Oriente incumplió el pedido de información efectuado por la DS, quien en la acción de supervisión le requirió remitir, específicamente, el manifiesto de la disposición final de aceite residual de motores del ejercicio 2016.
53. Así pues, frente a este requerimiento, el administrado no presentó información alguna sobre el particular dentro de los plazos otorgados por la Autoridad Supervisora⁴⁹. Recién una vez iniciado el procedimiento —es decir, con posterioridad al 22 de junio de 2017⁵⁰—, Electro Oriente comunicó al OEFA los motivos de por qué no contaría con la información requerida, a través de las Cartas N° GS-2292-2017 y N° GS-0073-2018, presentadas el 14 de setiembre de 2017 y el 17 de enero de 2018, respectivamente.
54. De esta manera, independientemente de las razones esgrimidas por el administrado, Electro Oriente no cumplió con su obligación de atender los requerimientos de información efectuados por la Autoridad Supervisora dentro del marco de la función fiscalizadora que realiza el OEFA.
55. Asimismo, las razones planteadas por Electro Oriente —respecto a que no había contratado una EPS-RS para la CT Bellavista debido a la mínima cantidad de residuos peligrosos generados y que dicha central no genera aceite residual en grandes cantidades— no constituyen un eximente que lo exonere de su responsabilidad de cumplir con la obligación en cuestión.
56. Esto es así, pues, conforme con lo dispuesto en el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁵¹, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva; por tanto, el administrado puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza

⁴⁸ Esta carta obra como anexo al recurso de apelación (ver folio 150).

⁴⁹ Tal como se deja constancia en la página 4 del Informe de Supervisión (reverso del folio 3).

⁵⁰ Fecha en la cual se notificó la resolución de imputación de cargos (folio 31).

⁵¹ **Ley del SINEFA**

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

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

mayor o hecho determinante de tercero⁵².

57. Por otro lado, en relación a los Manifiestos N° 0090-20-MINSA y 0091-20-MINSA, con los cuales el administrado acreditaría la disposición de sus residuos sólidos peligros para el año 2017, corresponde mencionar que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, la imputación se circunscribe al incumplimiento del requerimiento efectuado por la Autoridad Supervisora a Electro Oriente para remitir el manifiesto de la disposición final de aceite residual de motores del ejercicio 2016, y no respecto a los manifiestos correspondientes al año 2017.
58. Adicionalmente, cabe precisar que los manifiestos del año 2017 fueron adjuntados con la Carta N° GS-2292-2017, presentada el 14 de setiembre de 2017; es decir, una vez iniciado el presente procedimiento. Así pues, asumiendo incluso que dichos manifiestos hubieran sido los solicitados por la Autoridad Supervisora, tal situación tampoco constituiría una eximente de responsabilidad.
59. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG⁵³, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
60. Sin embargo, para aplicar esta eximente, resulta necesario determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y los efectos que despliega, pues existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁵⁴ no son susceptibles de ser subsanadas.
61. Siendo esto así, se tiene que el incumplimiento imputado, es decir, la no remisión de la información requerida por la Autoridad Supervisora, no constituye una conducta subsanable, debido a que se consume en el momento en que se produce el resultado⁵⁵.

⁵² Criterio asumido en el considerando 119 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de febrero de 2019.

⁵³ **TUO de la LPAG**
Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

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

⁵⁴ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

⁵⁵ Criterio establecido en los considerandos 52 al 57 de la Resolución N° 428-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de diciembre de 2018.

- 
62. Así pues, con el plazo otorgado para la presentación de la información requerida por la Autoridad de Supervisión se agota también la conducta infractora; por tal motivo, pese a que con posterioridad a la comisión de la infracción el titular pueda remitir la información requerida, ello no significa que dichas acciones constituyan una subsanación de la conducta infractora.
63. Sobre el particular, remitir la información requerida por la Autoridad Supervisora dentro del plazo otorgado resulta especialmente importante a efectos de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados⁵⁶.
- 
64. De esta manera, verificados los hechos constitutivos de la infracción, corresponde a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa, sin perjuicio de que el administrado remita posteriormente la información requerida en la acción de supervisión y este comportamiento sea valorado con la finalidad de determinar si corresponde o no la imposición de una medida correctiva⁵⁷.
65. Así pues, según se ha expuesto, Electro Oriente no ha adjuntado la información requerida por la Autoridad Supervisora e, incluso, las razones por las cuales no contaba con dicha información recién fueron remitidas una vez iniciado el procedimiento.
66. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos planteados por Electro Oriente y, en consecuencia, confirmar la declaratoria de responsabilidad administrativa por la Conducta Infractora N° 1.



VII.2 Determinar si se ha vulnerado el principio de legalidad al momento de imputar y determinar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por las Conductas Infractoras N°s 2, 3 y 4, así como en la imposición de las medidas correctivas vinculadas a dichas conductas

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

- 
67. En atención a lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD⁵⁸, corresponde al TFA determinar si en el presente procedimiento

⁵⁶ Ver Resoluciones N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 079-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, N° 086-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de diciembre de 2017, N° 169-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de junio de 2018.

⁵⁷ Criterio establecido en el considerando 50 de la Resolución N° 192-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de abril de 2019.

⁵⁸ Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio de 2019.

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

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

se ha respetado el principio de legalidad al momento de imputar y declarar la responsabilidad administrativa de Electro Oriente por las Conductas Infractoras N^{os} 2, 3 y 4.

68. Al respecto, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁹, el principio de legalidad exige a las autoridades administrativas actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
69. Sobre este tema, nuestro Tribunal Constitucional⁶⁰ ha precisado que una de las manifestaciones del principio de legalidad, que se imponen al legislador administrativo o penal, es el subprincipio de tipicidad.
70. En materia administrativa sancionadora, el principio de tipicidad se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁶¹, en el cual se establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas de forma expresa en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁶².

59

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

60

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

61

TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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

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

62

De esta manera, en virtud del principio de tipicidad se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. y SANZ, I. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Arazandi. España, 2010. p. 132.

71. Asimismo, parte de la doctrina⁶³ ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad o taxatividad no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.
72. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor⁶⁴, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.
73. Interpretando este marco, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades⁶⁵ que el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) un primer nivel, donde se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente; y, (ii) un segundo nivel, donde se exige que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma⁶⁶.
74. Con relación al primer nivel, la exigencia de un “nivel de precisión suficiente”⁶⁷ 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 certidumbre⁶⁸.

⁶³ MORÓN URBINA, Juan. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Décimo tercera edición. Gaceta Jurídica, Lima, 2018, p. 413.

⁶⁴ Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

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

⁶⁵ Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

⁶⁶ En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

⁶⁷ Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

⁶⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA (fundamento

75. En lo concerniente al segundo nivel previsto para el examen de tipificación, este exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.

Sobre la aplicación del principio de tipicidad en el presente caso

76. Partiendo de lo antes expuesto, se considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad, existe certeza o nivel de precisión suficiente respecto al hecho y la norma que se califica como infracción administrativa y, con base en ello, establecer si en primera instancia se realizó una correcta aplicación del referido principio, es decir, si los hechos imputados a Electro Oriente convergen con el tipo infractor.

77. A efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde señalar que el TFA ha precisado en reiterados pronunciamientos⁶⁹ la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, indicando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda contiene la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

78. En el presente caso, a través de la Resolución Subdirectorial se dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo, imputando a Electro Oriente, entre otros, las siguientes conductas infractoras:

Cuadro N° 3: Detalle de la Conductas Infractoras N°s 2, 3 y 4.

Conductas Infractoras	Descripción
Conducta Infractora N° 2	Electro Oriente almacenó transformadores de potencia en desuso (residuo peligroso) en el interior de la Casa de Máquinas, junto a un transformador de potencia con filtración de aceite dieléctrico sobre piso de concreto.
Conducta Infractora N° 3	Electro Oriente almacenó un transformador de potencia en desuso (residuo peligroso), que resume aceite dieléctrico por los bordes de la parte superior de la estructura y no cuenta con un sistema de protección ante derrames en el interior de la Casa de Máquinas

jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

5. (...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad (...) se impone 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.

⁶⁹ Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017 y N° 024-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2017.

Conducta Infractora N° 4	Electro Oriente almacenó residuos peligrosos (transformadores en desuso, trapos con hidrocarburo, envases usados conteniendo pintura, envase de compuestos químicos) junto con mallas metálicas y vidrios en el interior de la Casa de Máquinas.
-------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Elaboración: TFA.

79. Como se observa del cuadro anterior, las conductas imputadas al administrado se circunscriben, principalmente, al inadecuado almacenamiento de transformadores con aceite dieléctrico⁷⁰, trapos con hidrocarburos⁷¹ y envases con pintura⁷², los cuales, dada sus características, son considerados residuos peligrosos.
80. En efecto, conforme con el artículo 22° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos⁷³ (LGRS)⁷⁴, los residuos peligrosos son aquellos que, por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos, representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente, presentando, entre otros, las características de toxicidad.
81. Así pues, los residuos objeto de las conductas imputadas (transformadores con aceite dieléctrico, trapos con hidrocarburo, envases con pintura) tienen la característica de ecotoxicidad⁷⁵, pues pueden generar efectos adversos tales

70 **RLGRS**
Anexo 4
Lista A: Residuos peligrosos (...)
A4.6 **Residuos contaminados con mezclas y emulsiones de aceite y agua o de hidrocarburos y agua** (El sombreado es agregado).

71 **RLGRS**
Anexo 4
Lista A: Residuos peligrosos (...)
A4.6 **Residuos contaminados con mezclas y emulsiones de aceite y agua o de hidrocarburos y agua**. (El sombreado es agregado)

72 **RLGRS**
Anexo 4
Lista A: Residuos peligrosos (...)
A4.7 **Residuos que contiene desechos de la producción, preparación y utilización de tintas, colorantes, pigmentos, pinturas (...)** (El sombreado es agregado).

73 **Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por Ley N° 27314**, publicada el 21 de julio de 2000, y derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Legislativo N° 1278, que entró en vigencia el 22 de diciembre de 2017.

Artículo 22° - Definición de residuos sólidos peligrosos

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

22.2 Sin perjuicio de lo establecido en las normas internacionales vigentes para el país o las reglamentaciones nacionales específicas, se considerarán peligrosos los que presenten por lo menos una de las siguientes características: auto combustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad.

74 Esta norma estuvo vigente al tiempo en que se llevó a cabo las acciones de supervisión, y, por tanto, resulta aplicable al presente caso en atención al artículo 103° de la Constitución, que dispone que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.

75 **RLGRS.**
Anexo 6 (...)

como: (i) disminuir considerablemente las concentraciones de oxígeno disuelto de las aguas; (ii) sus componentes pueden ocasionar efectos tóxicos a la vida vegetal y animal extendiéndose hasta el hombre por acumulación en la cadena trófica; (iii) disminuir la transmisión de luz y la difusión del oxígeno; y, (iv) afectar las características organolépticas del agua⁷⁶, entre otras.

82. No obstante, pese a la naturaleza peligrosa de dichos residuos, en la resolución de imputación de cargos se precisó que las citadas conductas infractoras constituían una infracción de la siguiente norma tipificadora: el literal d) del numeral 1 del artículo 145° del RLGRS:

Artículo 145°. - Infracciones

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

1. Infracciones leves. - en los siguientes casos: (...)

d. Otras infracciones que no revistan mayor peligrosidad.

83. Como se observa, en el presente procedimiento se imputó al administrado que su conducta constituía una infracción leve que no revestía mayor peligrosidad, y sobre esta base, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de Electro Oriente, a pesar que, conforme al propio texto del artículo 22° de la LGRS⁷⁷, los residuos peligrosos representan, de por sí, un riesgo significativo para la salud o el ambiente, debido a sus características.

84. Así pues, del análisis efectuado por esta Sala se ha concluido que las conductas materia de análisis sí revisten peligrosidad, por lo siguiente:

Cuadro N° 4: Análisis sobre la peligrosidad de las conductas

Conductas infractoras	Normas sustantivas
Conducta Infractora N° 2 Electro Oriente almacenó transformadores de potencia en desuso (residuo peligroso) en el interior de la	Según se deja constancia en el Acta de Supervisión e Informe de Supervisión, la Conducta Infractora N° 2 se imputó en razón del siguiente hallazgo: HALLAZGOS (...) Se ha evidenciado el almacenamiento de 17 transformadores usados, ubicados en las coordenadas UTM WGS-84: 325179E / 9219798N, los cuales se encuentran colocados sobre bases de madera, cajas metálicas y junto a ellos se observó un transformador de potencia evidenciándose que el aceite dieléctrico

12. **Ecotóxicos:** Sustancias o residuos que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente, debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos.

⁷⁶ Cfr.: OROZCO, Carmen; PÉREZ, Antonio y otros (2011). *Contaminación Ambiental - Una visión desde la química*. España: Ediciones Paraninfo, pp. 127 y 128.

⁷⁷ **LGRS.**

Artículo 22°. - Definición de residuos sólidos peligrosos

- 22.1 **Son residuos sólidos peligrosos aquéllos que por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgo significativo para la salud o el ambiente.** (El sombreado es agregado).

Conductas infractoras	Normas sustantivas
<p>Casa de Máquinas, junto a un transformador de potencia con filtración de aceite dieléctrico sobre piso de concreto.</p>	<p>había filtrado a la base de madera y contacta con el suelo de concreto, y encima del transformador se observa una soga de neylón impregnada de hidrocarburos.</p> <div data-bbox="635 577 1273 974" style="text-align: center;">  </div> <p>Fotografía N° H02-2 Vista donde se observa un transformador usado que resume aceite a la base de madera y encima se observa una soga de neylón impregnado de hidrocarburos, ubicados en el interior de la casa de máquinas de la central Termoelectrónica Bellavista.</p> <p>Como se observa, durante la supervisión se advirtió un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos peligrosos (17 transformadores de potencia y equipos de transmisión), toda vez que se pudo constatar la fuga de aceite de un transformador sobre una parihuela, una soga impregnada con hidrocarburos, además de que el área donde se almacenaban dichos transformadores no contaba con pisos lisos y de material impermeable.</p> <p>Al respecto, es preciso mencionar que los transformadores eléctricos en desuso presentan aceites dieléctricos residuales, los cuales son sustancias inflamables⁷⁸. De esta manera, la situación en la que fueron encontrados los transformadores, en donde se advirtió incluso la fuga de aceite, evidencia una situación de peligrosidad.</p>

⁷⁸ REEVES, E.A. "Vademécum de Electricidad". Editorial Reverté. Año 2004. España. "2. PROPIEDADES DE LOS MATERIALES". p. 44

Dieléctricos líquidos. Los dieléctricos líquidos usados para aislamientos son aceites minerales refinados y aceites sintéticos, tales como difenil clorado. Muchos otros aceites tienen propiedades aislantes buenas, pero por varias razones no son adecuados para uso general directo como aislantes, aunque son inestimables para cometidos tales como tratamientos absorbentes de materiales sólidos y como ingredientes de barnices, pinturas y esmaltes. (...) Los usos principales de los dieléctricos líquidos son:

- (a) Como un medio de relleno y refrigeración para transformadores, condensadores y reóstatos.
- (b) Como medio aislante y extintor de arco en dispositivos de maniobra, tales como circuitos de disyuntor.
- (c) Como impregnante de aislamientos absorbentes, p.e., madera, pizarra, papel, cartón comprimido, usado principalmente en transformadores, interruptores, condensadores y cables.

Las propiedades más importantes de estos líquidos son, por tanto, (i) resistencia aislante, (ii) viscosidad, (iii) estabilidad química (iv) punto de inflamación." (subrayado agregado)

Conductas infractoras	Normas sustantivas
	<p>Asimismo, corresponde mencionar que este tipo de aceites, adherido a los transformadores son sustancias eco-tóxicas⁷⁹ que pueden generar efectos adversos a diversos componentes del medio ambiente⁸⁰.</p> <p>Por tanto, el inadecuado almacenamiento de transformadores sí constituye una situación que reviste peligrosidad, ya que la necesidad que almacenar estos residuos peligrosos de forma adecuada busca impedir que, en caso suceder una fuga o derrame, los aceites que contienen los transformadores en desuso no filtren y afecten algún componente ambiental.</p>
<p>Conducta Infractora N° 3</p> <p>Electro Oriente almacenó un transformador de potencia en desuso (residuo peligroso), que resume aceite dieléctrico por los bordes de la parte superior de la estructura y no cuenta con un sistema de protección ante derrames en el interior de la Casa de Maquinas.</p>	<p>Según se deja constancia en el Acta de Supervisión e Informe de Supervisión, la Conducta Infractora N° 3 se imputó en razón del siguiente hallazgo:</p> <p>HALLAZGOS (...) Durante la supervisión a la casa de máquinas, se ha observado un transformador de potencia que resume aceite dieléctrico por los bordes de la parte superior de su estructura y no cuenta con ningún sistema de contención de derrame, referenciado en las coordenadas UTM WGS-84: 325170E / 9219796N.</p> <div data-bbox="632 1144 1305 1480" data-label="Image"> </div> <p>Según se observa, durante la supervisión se advirtió un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de un transformador de potencia (residuo peligroso), toda vez que se observó aceite dieléctrico por los bordes de un transformador y no se cuenta con un sistema de protección ante derrames.</p>

79

RLGRS

Anexo 6 (...)

12. **Eco tóxicos:** Sustancias o residuos que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente, debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos.

80

Cfr.: OROZCO, Carmen; PÉREZ, Antonio y otros (2011). *Contaminación Ambiental - Una visión desde la química*. España: Ediciones Paraninfo, pp. 127 y 128. MADANHIRE, I y MBOHWA, C. (2016). *Mitigating environmental impact of petroleum lubricants*. Springer, p. 21.

Conductas infractoras	Normas sustantivas
	<p>Como se mencionó líneas arriba, los aceites dieléctricos residuales que contienen los transformadores son sustancias inflamables; de ahí, que resulte necesario que el almacenamiento de estos transformadores se realice de forma adecuada, pues de lo contrario se generaría una situación de peligrosidad.</p>
<p>Conducta Infractora N° 4</p> <p>Electro Oriente almacenó residuos peligrosos (transformadores en desuso, trapos con hidrocarburo, envases usados conteniendo pintura, envase de compuestos químicos) junto con mallas metálicas y vidrios en el interior de la Casa de Maquinas.</p>	<p>Según se deja constancia en el Acta de Supervisión e Informe de Supervisión, la Conducta Infractora N° 4 se imputó en razón del siguiente hallazgo:</p> <p>HALLAZGOS (...)</p> <p>Se evidencia la existencia de residuos peligrosos (trapos con hidrocarburos, envases usados conteniendo pintura, envases de compuestos químicos, mallas metálicas y vidrio) ubicados dentro de la casa de máquinas de la C.T. Bellavista en las coordenadas UTM WGS-84: 325169E / 9219798N y 325169E, 9219797N; respectivamente.</p> <div data-bbox="657 976 1305 1344" data-label="Image"> </div> <p>Fotografía N° H04-2 Vista fotográfica donde se observa un envase PVC con contenido de elementos químicos y un transformador de potencia impregnado con elementos oleosos y materiales metálicos usados, en el interior de la casa de máquinas de la C.T. Bellavista.</p> <div data-bbox="647 1438 1305 1792" data-label="Image"> </div> <p>Fotografía N° H04-3 Vista fotográfica del grupo de generación en estado inoperativo, con derrame de aceite sobre la madera y que resume aceite.</p> <p>Según se observa, durante la supervisión se advirtió un inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos peligrosos (transformadores en desuso, trapos con hidrocarburo, envases</p>

Conductas infractoras	Normas sustantivas
	<p>usados conteniendo pintura, envase de compuestos químicos) y no peligrosos (mallas metálicas y vidrios).</p> <p>Así pues, como se mencionó líneas arriba, los transformadores contienen aceites dieléctricos que son considerados como sustancias inflamables. Esto, sumado a la presencia de residuos como trapos con hidrocarburos, envases con pintura y envases con compuestos químicos (sustancias eco-tóxicas), genera una situación de peligrosidad, ya que dichos residuos pueden generar efectos adversos a diversos componentes del medio ambiente y la salud de las personas.</p> <p>Por tanto, resulta necesario que el almacenamiento de este tipo de residuos peligrosos se realice de acuerdo a lo solicitado en la normativa ambiental, a fin de evitar cualquier situación de peligrosidad.</p>

Elaboración: TFA.

85. Asimismo, es preciso mencionar que, de acuerdo a la línea trazada por el TFA⁸¹, el almacenamiento inadecuado de residuos peligrosos en lugares o condiciones que no reúnen las características mínimas previstas en la normativa sobre la materia constituye una conducta que genera peligrosidad y, como tal, no puede considerarse como una infracción leve.
86. Esto es así, pues el almacenamiento tiene por finalidad que los residuos sólidos sean dispuestos de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada⁸². Siendo que esta finalidad alcanza mayor incidencia en el caso de los residuos peligrosos, ya que mediante su manejo de forma sanitaria y ambientalmente adecuada podrán prevenirse impactos negativos a la salud y al medio ambiente⁸³; es decir, se evitan situaciones de peligrosidad.
87. En ese orden de ideas, se advierte que los hechos verificados en la acción de supervisión corresponden a conductas que sí revestirían peligrosidad, por lo que esta no se subsumiría en el supuesto de hecho descrito en la norma tipificadora imputada⁸⁴.

⁸¹ Ver Resolución N° 351-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 24 de julio de 2019 y la Resolución N° 057-2016-OEFA/TFA-SEE 26 de agosto de 2016.

⁸² Criterio adoptado en el considerando 37 de la Resolución N° 057-2016-OEFA/TFA-SEE 26 de agosto de 2016.

⁸³ Criterio adoptado en el considerando 42 de la Resolución N° 309-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 21 de junio de 2019, así como en los considerandos 30 y 31 de la Resolución N° 056-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de octubre de 2017.

⁸⁴ A modo de ejemplo, en un caso anterior, el TFA ha declarado la nulidad del acto de imputación de cargos por vulneración del principio de tipicidad, toda vez que en dicha ocasión se imputó que la conducta no revestía mayor peligrosidad, cuando con esta se cuestionaba que el administrado no contaba con un almacén de residuos peligrosos que, por sus características, sí revestía mayor peligrosidad. El sustento del TFA sobre este caso se encuentra contenido en la Resolución N° 280-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 5 de junio de 2019.

88. Esto es así, pues, por ejemplo, una conducta como el almacenamiento de residuos peligrosos en recipientes sin rótulo constituye, de por sí, una infracción grave conforme a lo dispuesto en el inciso g) del numeral 2 del artículo 145° del RLGRS:

Artículo 145°. - Infracciones

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

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

g. **Falta de rotulado en los recipientes o contenedores donde se almacena residuos peligrosos**, así como la ausencia de señalizaciones en las instalaciones de manejo de residuos.

89. En esta línea de ideas, si este tipo de infracciones reviste para nuestro legislador un grado de reprochabilidad grave, no podría interpretarse que el almacenamiento inadecuado de residuos peligrosos constituya una infracción leve. Una interpretación coherente y sistemática nos permite concluir que este tipo de infracciones debe constituir también una infracción grave, pues como se ha expuesto sí generan situaciones de peligrosidad.

90. Sobre lo último, cabe reiterar que, dentro del marco de su competencia, el TFA busca tutelar el ambiente adecuado y su preservación, por tanto, salvaguarda que las normas imputadas correspondan con la gravedad de la conducta cometida por los administrados, ya que con ello garantiza el interés público, entendido como el interés general⁸⁵. En este caso, el cumplimiento del ordenamiento jurídico ambiental que busca preservar un ambiente sano y equilibrado.

91. Asimismo, garantizar la correcta aplicación de las normas que conforman nuestro ordenamiento jurídico constituye una finalidad concordante con el interés público, pues este interés se concreta también en la legalidad y el acierto de las resoluciones o actuaciones por parte de las autoridades administrativas⁸⁶

92. En consecuencia, tanto la Resolución Subdirectoral, a través de la cual se imputó los cargos al administrado por las Conductas Infractoras N°s 2, 3 y 4, así como la Resolución Directoral I y la Resolución Directoral II —vinculadas a la primera, pues declaran y confirman la responsabilidad administrativa de Electro Oriente y le impone determinadas medidas correctivas⁸⁷—, fueron emitidas vulnerando el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

⁸⁵ "El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa". Fundamento jurídico 11 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.

⁸⁶ Cfr. GONZÁLEZ, Jesús. *Procedimiento Administrativo Federal*. 4ta ed. México, 2006, p. 3.

⁸⁷ TUO de la LPAG

Artículo 13°. - Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).

93. Por tal motivo, corresponde declarar la nulidad de las resoluciones detalladas en el considerando anterior, en el extremo de las Conductas Infractoras N°s 2, 3 y 4, incluyendo las medidas correctivas impuestas por estas conductas, al haberse incurrido en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG⁸⁸.
94. En consecuencia, debe retrotraerse el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo solo en estos extremos, a efectos de que se realice una adecuada imputación de los cargos respecto a los hechos detectados en la acción de supervisión.
95. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación sobre tales extremos.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - ENMENDAR la Resolución Subdirectoral N° 811-2017-OEFA-DFAI-SFEM del 31 de mayo de 2017, conforme a lo expuesto en los considerandos 24 al 30 de la presente resolución.

SEGUNDO. – CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 811-2019-OEFA/DFAI del 11 de junio de 2019, que confirma, a su vez, la Resolución Directoral N° 314-2018-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por la conducta infractora detallada en el numeral 1 Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

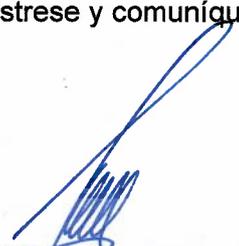
TERCERO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 811-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de mayo de 2017, que imputó al administrado la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2, 3 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; así como de la Resolución Directoral N° 314-2018-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018 y la Resolución Directoral N° 811-2019-OEFA/DFAI del 11 de junio de 2019, que declararon y confirmaron la responsabilidad administrativa de

⁸⁸ TUO de la LPAG
Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

Empresa Regional de Servicio Público de Electricidad del Oriente S.A. por dichas conductas y ordenaron el cumplimiento de las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución; por haberse vulnerado el principio de legalidad. En consecuencia, corresponde **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, únicamente en estos extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

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

Regístrese y comuníquese



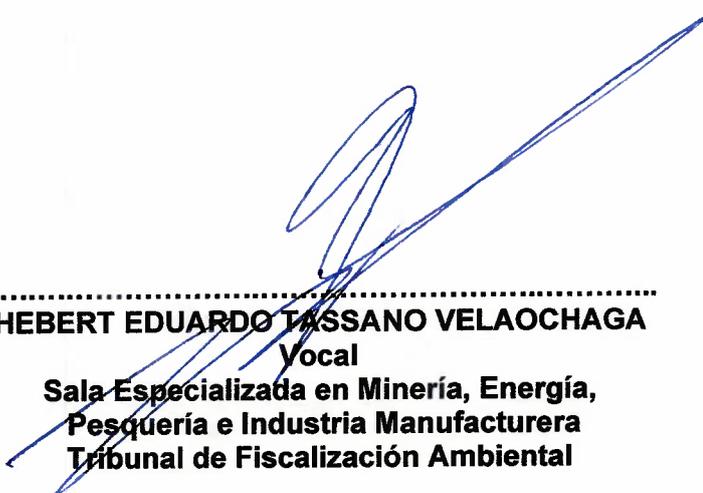
.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidenta
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



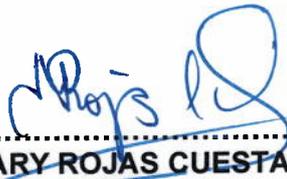
.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA

Vocal

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



.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

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