



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Primera Sala Especializada Permanente competente en las
materias de Minería y Energía**

RESOLUCIÓN N° 003-2014-OEFA/TFA-SEP1

EXPEDIENTE N° : 2010-172
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA ELÉCTRICA EL PLATANAL S.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 183-2014-OEFA-
DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 183-2014-OEFA/DFSAI del 31 de marzo del 2014, que resuelve emitir un nuevo pronunciamiento respecto del cálculo de la multa impuesta. En el presente caso, se ha verificado que la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA-DFSAI únicamente en el extremo referido al cálculo de la multa. Asimismo, se ha verificado que la facultad de la administración para determinar la existencia de la infracción administrativa no ha prescrito".

Lima, 9 de setiembre del 2014

I. ANTECEDENTES

1. El 23 de agosto del 1999, mediante Oficio N° 519-99-MITINCI-VMI-DNI-DAN, la Dirección de Asuntos Normativos del Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico "El Platanal" (en adelante, **EIA**)¹.
2. Compañía Eléctrica El Platanal S.A. (en adelante, **Celep**)² es una empresa de generación eléctrica que opera la Central Hidroeléctrica "El Platanal", ubicada en la localidad de San Juanito, distrito de Zúñiga, provincia de Cañete, departamento de Lima.
3. El 20 de enero del 2009, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) realizó una supervisión a las instalaciones del proyecto de la Central Hidroeléctrica "El Platanal", y como resultado de la

¹ Fojas 252 a 265.

² Registro Único de Contribuyente N° 20512481125.

supervisión de campo y la supervisión de gabinete a los reportes de monitoreo de ruido elaborados por Celepsa, detectó, entre otros aspectos, que los niveles de ruido ocupacional y ambiental superaron los valores establecidos en el EIA, tal como se advierte del Informe Técnico N° GFE-USMA-855-2009 (en adelante, el **Informe Técnico**)³.

4. Mediante el Oficio N° 4843-2010-OS-GFE del 3 de agosto del 2010⁴, Osinergmin inicio un procedimiento administrativo sancionador contra Celepsa⁵.
5. El 24 de agosto del 2010, Celepsa presentó su escrito de descargos respecto a la imputación realizada mediante el Oficio N° 4843-2010-OS-GFE⁶.
6. Mediante Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI⁷, del 28 de junio del 2012, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) sancionó a Celepsa con una multa ascendente a veintitrés con treinta y siete (23,37) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se señala a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la multa impuesta

N°	Hecho Sancionado	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
1	Incumplir el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico El Platanal, aprobado mediante Oficio N° 519-99-MITINCI-DNI-DAN, toda vez que los niveles de ruido ocupacional y ambiental superan los valores comprometidos en dicho instrumento ambiental, no	Literal i) del artículo 42° del Decreto Supremo N° 029-94-EM ⁸ , en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844 ⁹ .	Numerales 3.2, 3.14 y 3.20 del Anexo N° 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁰	23.37 UIT

³ Fojas 12 a 19.

⁴ Fojas 21 y 22.

⁵ Dicho oficio fue debidamente notificado al administrado el 11 de agosto del 2010.

⁶ Fojas 23 a 32.

⁷ Fojas 75 a 79.

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

Artículo 42°.- Los solicitantes de Concesiones y Autorizaciones y aquéllos que tengan Proyectos Eléctricos en operación, deberán cumplir con las siguientes prescripciones:

(...)

i. Construir y operar los Proyectos Eléctricos de tal forma que se evite o minimice el impacto debido al sonido en áreas sensitivas (residenciales, recreacionales, áreas de hábitat sensitivo al ruido, etc.)

(...)

⁹ **DECRETO LEY N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas**, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de noviembre del 1992.

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

(...)

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

¹⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS-CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinerg**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo del 2003.



N°	Hecho Sancionado	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
	minimizando el impacto sonoro en zonas sensitivas.			
MULTA TOTAL				23,37 UIT

Fuente: DFSAI

Elaboración: TFA

7. El 25 de julio de 2012, Celepsa interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI¹¹.
8. Mediante Resolución Directoral N° 278-2012-OEFA/DFSAI, del 5 de setiembre del 2012, la DFSAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI¹².

Anexo 3

Multas por incumplimiento a la normatividad en el sector eléctrico sobre el medio ambiente.

N°	Tipificación de infracción	Base Legal	Sanción	Multas en UIT			
				E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
3.2	Por infracción a la conservación del medio ambiente al momento de ejecutar las obras.	Art. 9° y 31° inc. h) de la Ley. Art. 201° incs. b) y m) del Reglamento.	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta a 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT

N°	Tipificación de infracción	Base Legal	Sanción	Multas en UIT			
				E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
3.14	Por no cumplir con los compromisos considerados en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA).	Art. 13° y 20° del Reglamento de Protección Ambiental.	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 200 UIT	- (M) Hasta 300 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT

N°	Tipificación de infracción	Base Legal	Sanción	Multas en UIT			
				E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
3.20	Cuando el titular de la concesión o autorización no cumpla con las disposiciones ambientales contempladas en la Ley y el Reglamento o las normas emitidas por la DGAA y OSINERG.	Art. 31° inc. h) de la Ley. Art. 3° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-94-EM	De 1 a 1000 UIT	- (M) Hasta 250 UIT	- (M) Hasta 500 UIT	- (M) Hasta 750 UIT	- (M) Hasta 1000 UIT

¹¹ Fojas 83 a 201.¹² Fojas 209 a 215.

9. El 26 de setiembre del 2012, Celepsa interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 278-2012-OEFA/DFSAI.
10. Mediante Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA del 12 de marzo del 2013¹⁴, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI, en el extremo del cálculo de la multa, disponiendo que la DFSAI sustente, y en su caso, reformule la multa conforme a sus atribuciones.
11. En atención a lo dispuesto por el TFA, mediante Resolución Directoral N° 183-2014-OEFA-DFSAI¹⁵ del 31 de marzo del 2014, la DFSAI resolvió emitir un nuevo pronunciamiento respecto del cálculo de la multa, e impuso a Celepsa una multa ascendente a doce con treinta y siete centésimas (12,37) Unidades Impositivas Tributarias.
12. El 28 de abril del 2014, Celepsa interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 183-2014-OEFA-DFSAI, argumentando lo siguiente:
- a) El pronunciamiento emitido por la DFSAI consideró, equivocadamente, que la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI únicamente en el extremo referido al cálculo de la multa, pese a que dicha resolución había sido declarada nula en su totalidad.
 - b) La DFSAI debió tomar en consideración que el TFA le devolvió los actuados para que sustente el íntegro del acto administrativo que había emitido y, en función a ello, emita un nuevo pronunciamiento.
 - c) Conforme a lo establecido en la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA, la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI acarreó además la nulidad de la Resolución Directoral N° 278-2012-OEFA/DFSAI.
 - d) La Autoridad Decisora debió tomar en consideración que la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI nunca existió jurídicamente, por lo que el primer acto administrativo mediante el cual se determinó la infracción administrativa y se impuso la multa es la Resolución Directoral N° 183-2014-OEFA-DFSAI.

¹³ Fojas 228 a 249.

¹⁴ Fojas 280 a 292.

¹⁵ Fojas 304 a 309.

¹⁶ Fojas 323 a 340.

- e) Considerando que desde el cese de la supuesta conducta infractora (28 de noviembre de 2008) hasta la fecha de la notificación de la Resolución Directoral N° 183-2014-OEFA-DFSAI (4 de abril de 2014) han transcurrido cinco (5) años y tres (3) meses, la facultad de la autoridad para determinar la configuración de infracción ha prescrito.
13. El 3 de setiembre de 2014, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Celepsa ante la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del TFA, tal como consta en el Acta correspondiente. En dicha audiencia el administrado reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación.

II. COMPETENCIA

14. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁷, se crea el OEFA.
15. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁸ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

¹⁷ DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo del 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.

¹⁸ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril del 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.

16. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.
17. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 3 de marzo del 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del Osinergmin al OEFA, el 4 de marzo del 2011.
18. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²², y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM - Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es

19

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

20

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.

21

LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero del 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.

22

LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

23

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

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:



el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal 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)²⁴.
20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁵, 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.
21. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En esa situación, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
22. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁶.

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

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

²⁵ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

23. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico, que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁷ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁸; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
24. 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.
25. 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 inciertos³⁰.
26. Bajo este marco normativo, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

²⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

²⁸ 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”.

²⁹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI en su integridad.
 - (ii) Si la facultad de la Administración para determinar la existencia de infracción administrativa, ha prescrito.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Sobre los alcances de la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA

28. A través de los actos administrativos, las entidades declaran su voluntad a fin de producir efectos jurídicos en la esfera jurídica de los administrados. Para dicho fin, la motivación o parte considerativa del acto administrativo *crea, a nivel lógico y metodológico un sistema que conduce a la coherencia del proceso de formación de la voluntad administrativa*³¹. Es decir, la motivación del acto administrativo – entendida como uno de sus requisitos de validez – se presenta como la exteriorización de las razones tanto fácticas como jurídicas que sirven de sustento a lo resuelto por la autoridad administrativa.
29. En esa misma línea, el numeral 187.2 del artículo 187° de la Ley N° 27444³² recoge la congruencia en el procedimiento administrativo; es decir, el deber de la Administración de pronunciarse sobre todos los aspectos que puedan surgir durante la tramitación del procedimiento, ya sea porque el administrado los planteó, o porque la propia Administración, en virtud de su deber de oficialidad, lo consideró relevante para la resolución del caso. No obstante, para este último supuesto, la Administración deberá considerar que lo que decida no agrave la situación inicial del administrado (*reformatio in peius*)³³.
30. En el presente caso, Celepsa sostiene que la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI en su integridad y no únicamente en el extremo referido al cálculo

³¹ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La resolución en el procedimiento administrativo sancionador y el derecho de defensa". En ZEGARRA VALDIVIA, Diego y Víctor BACA ONETO. *La Ley de Procedimiento Administrativo General. Diez años después. Libro de ponencias de las Jornadas por los 10 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Ed. Palestra, 2011, p. 16.

³² LEY N° 27444.
Artículo 187.- Contenido de la resolución
187.1 La resolución que pone fin al procedimiento cumplirá los requisitos del acto administrativo señalados en el Capítulo Primero del Título Primero de la presente Ley.
187.2 En los procedimientos iniciados a petición del interesado, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin que en ningún caso pueda agravar su situación inicial y sin perjuicio de la potestad de la administración de iniciar de oficio un nuevo procedimiento, si procede.

³³ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, pp. 530-531.

de la multa, dado que, para ello, la resolución emitida por el TFA debía declarar infundado su recurso de apelación y luego declarar la nulidad de la multa. Asimismo, indicó que la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA devolvió los actuados a la DFSAI para que sustente su resolución y, de ser el caso, reformule la multa impuesta.

31. No obstante, de la revisión de la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA, se verifica que el TFA, en virtud a los argumentos expuestos por Celepsa en el recurso de apelación que cuestionaba la Resolución N° 278-2012-OEFA/DFSAI, consideró la existencia de dos cuestiones principales que debían ser evaluadas: (i) el incumplimiento del compromiso establecido en el Estudio de Impacto Ambiental; y, (ii) la validez del cálculo de la multa efectuado en la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI.
32. En relación a los mencionados puntos, los fundamentos más importantes de la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA fueron los siguientes:

Sobre el incumplimiento del compromiso establecido en el Estudio de Impacto Ambiental

(...)

De este modo, **encontrándose acreditados los hechos imputados a título de infracción en este extremo** [sobre el incumplimiento del compromiso establecido en su Estudio de Impacto Ambiental], (...) correspondía a la apelante presentar los medios de prueba que desvirtuarán el contenido del mencionado informe [Informe de Supervisión], lo que no ocurrió.

(...)

En consecuencia, **existiendo reportes de monitoreo en la zona de Capillucas** (una de las zonas sensibles establecidas para el control de niveles de ruido establecidas en el EIA), **cuyos valores exceden los 55 dBA** (...), **se verifica el incumplimiento del compromiso establecido en el EIA.**

Asimismo, se verifica también el incumplimiento a lo dispuesto en el literal i) del artículo 42° del Decreto Supremo N° 029-94-EM, al construir el proyecto eléctrico Central Hidroeléctrica "El Platanal" sin minimizar el impacto debido al sonido en áreas sensibles (residenciales).

(...)

En consecuencia, **corresponde mantener la infracción sancionada en este extremo**, careciendo de sustento lo alegado por la impugnante.


Sobre el cálculo de la multa efectuado en la resolución de sanción:

Respecto a la valoración del factor daño, dicho factor ha sido incluido (...) bajo el sustento que los niveles de ruido generados por la empresa, situados por encima del compromiso del EIA, afectaron o pudieran afectar a los pueblos de Chichicay y Capillucas, pero **no se sustenta la existencia de dicha afectación o supuesta afectación**, (...).

En tal sentido, **habiéndose verificado la vulneración del Principio de Razonabilidad y Debida Motivación** (...) dada la deficiencia detectada en la aplicación de la metodología elaborada para el cálculo de la multa; en


aplicación del numeral 202.1 del artículo 202° de la Ley N° 27444, **corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI** de fecha 05 de setiembre de 2012, **considerando el análisis referido al cálculo de la multa impuesta** (...) al haber incurrido en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 10° de la Ley N° 27444.

Asimismo, en aplicación del numeral 13.1 del artículo 13° y del segundo párrafo del numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI implica la nulidad de los actos sucesivos en el presente procedimiento administrativo sancionador, debiendo devolver los actuados al Órgano de primera instancia a efectos de **emitir una nueva resolución que sustente adecuadamente el cálculo de la multa impuesta**. (Resaltado agregado)

- 
33. De acuerdo con lo anterior, se verifica que la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA se pronunció sobre los aspectos planteados por el administrado en su recurso de apelación. Por un lado, se pronunció respecto del incumplimiento del compromiso por manejo de ruido establecido en su EIA **concluyendo que correspondía mantener la infracción sancionada en ese extremo**; y por otro, consideró que en el cálculo de la multa determinado en la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI no se había acreditado la existencia del factor "daño", razón por la cual la declaró nula en dicho extremo.

34. Aunado a ello, el artículo primero de la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA señaló lo siguiente:

Artículo Primero.- **DECLARAR DE OFICIO LA NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI de fecha 28 de junio de 2012, debiendo devolverse los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que sustente, y en su caso reformule el cálculo de la multa conforme a sus atribuciones. (El subrayado es nuestro)

- 
35. Lo resuelto en el artículo primero de la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA debe leerse conjuntamente con la parte considerativa de la misma a efectos de verificar si existe coherencia lógico-jurídica entre la motivación y el objeto, que consiste en declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI.

36. Al respecto, de acuerdo con los fundamentos expuestos en la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA citados en los considerandos precedentes, el TFA determinó que la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI vulneró el principio de razonabilidad y la debida motivación del acto administrativo, toda vez que no sustentó el factor "daño" en relación al cálculo de la multa.

37. Es decir, la consecuencia lógico-jurídica de la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA precisamente consistió en declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI solo en el extremo referido al cálculo de la multa a fin que la primera instancia se pronuncie al respecto y, de corresponder, reformule la multa impuesta, con lo cual queda establecido sus efectos jurídicos.

38. Cabe destacar, de manera adicional, que de acuerdo a lo señalado por Celepsa, la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI implicaría que todos los actos sucesivos a esta sean también declarados nulos. Sobre el particular, este Órgano Colegiado considera que, si bien la resolución del TFA indica que la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI implica "la nulidad de los actos sucesivos en el presente procedimiento sancionador", en seguida precisa que el nuevo pronunciamiento a ser emitido por la DFSAI únicamente deberá estar referido "al cálculo de la multa impuesta", con lo cual mal podría ampararse el argumento esgrimido por la apelante, a efectos de sustentar una supuesta declaración de nulidad absoluta³⁴.
39. En tal sentido, considerando que la Resolución N° 061-2013-OEFA/TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI solo en el extremo referido al cálculo de la multa, se entiende que los demás extremos de la referida resolución, como los actos posteriores a esta (que no comprenden el cálculo de la multa), mantienen plenamente su validez³⁵.
40. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI, y la Resolución Directoral N° 278-2012-OEFA/DFSAI que resolvió el recurso de reconsideración, son actos válidos que producen efectos jurídicos sobre el administrado.

V.2 Si la facultad de la autoridad para determinar la existencia de la infracción administrativa ha prescrito.

41. El numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, de aplicación supletoria según la Única Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo N° 012-2012-OEFA/CD, establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada³⁶.

³⁴ Véase en ese sentido la Foja 281 (reverso) en la cual, el TFA señaló: "Asimismo, en aplicación del numeral 13.1 del artículo 13° y del segundo párrafo del numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, la nulidad de la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI implica la nulidad de los actos sucesivos en el presente procedimiento administrativo sancionador, debiendo devolver los actuados al Órgano de primera instancia a efectos de emitir una nueva resolución que sustente adecuadamente el cálculo de la multa impuesta" (Énfasis agregado).

³⁵ Ello, de acuerdo con lo señalado en el numeral 13.1 del artículo 13° de la Ley N° 27444 que señala: "La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento cuando estén vinculados a él". (Énfasis agregado).

³⁶ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001

Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

42. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó que Celepsa incurrió en la infracción detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. Partiendo de ello, el plazo de prescripción debe contabilizarse hasta la fecha en que se determinó la responsabilidad del administrado.
43. De acuerdo con el numeral 233.2 del artículo 233° de la citada norma³⁷, el inicio del cómputo del plazo de prescripción en infracciones instantáneas comienza en la fecha en que se cometió la infracción, mientras que para el caso de las infracciones de acción continuada, comienza en la fecha en que cesaron las mismas.
44. Sobre el particular, es importante indicar que la infracción por superar los niveles de ruido establecidos en el EIA tiene el carácter de infracción instantánea, pues esta se consumó el 28 de noviembre de 2008, momento en el cual confluyeron todos los elementos constitutivos de la misma. Así, el inicio del cómputo del plazo de prescripción debe contabilizarse a partir del 28 de noviembre de 2008.
45. De manera adicional, cabe señalar que el cómputo del plazo de prescripción se suspendió cuando se notificó a Celepsa el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el 11 de agosto del 2010, con el Oficio N° 4843-2010-OS-GFE (ello, de acuerdo con lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444)³⁸, siendo que el administrado remitió sus descargos el 24 de agosto del 2010.
46. Partiendo de ello, desde el 25 de agosto del 2010, el procedimiento quedó paralizado, reanudándose el plazo prescriptorio el 30 de setiembre del 2010³⁹, siendo que la potestad sancionadora de la DFSAI podía ejercerse válidamente hasta el 15 de enero del 2013. En tal sentido, la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI fue emitida el 28 de junio del 2012, y notificada el 4 de julio de 2012; es decir, antes de la fecha de prescripción de la potestad sancionadora.





LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

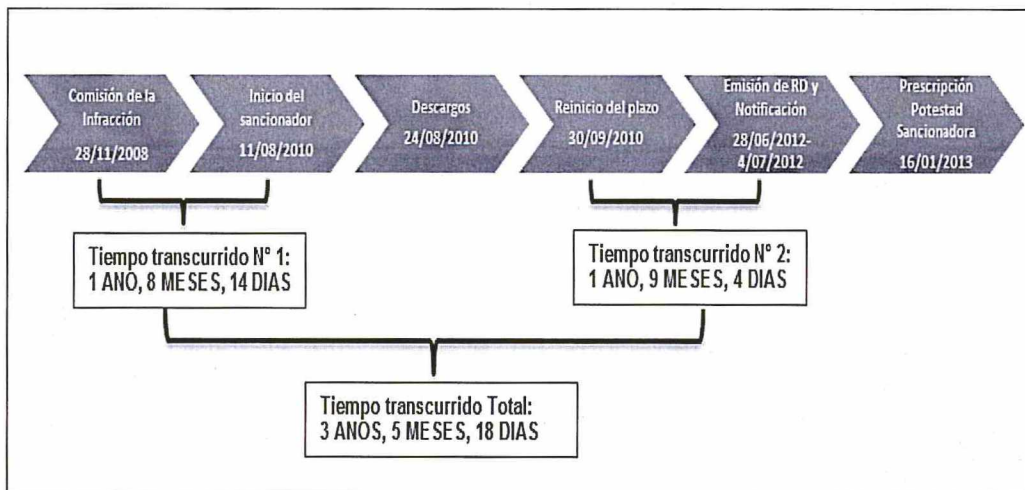
233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. (Énfasis agregado).

³⁸ Véase, nota a pie de página anterior.³⁹ Ello, debido a que dicha fecha refleja el plazo de 25 días hábiles en el cual el procedimiento estuvo paralizado, de conformidad con el segundo párrafo del numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444.

47. Lo expuesto, se grafica de la siguiente manera:

Grafico N° 1: Cómputo de plazo prescriptorio



Fuente: DFSAI y TFA
Elaboración: TFA

48. Por tanto, teniendo en cuenta lo desarrollado en este acápite, este Colegiado concluye que la Resolución Directoral N° 165-2012-OEFA/DFSAI se emitió antes del vencimiento del plazo previsto en el artículo 233° de la Ley N° 27444, debiendo desestimarse lo solicitado por Celepsa en este extremo.

VI. DETERMINACIÓN DE LA MULTA

49. Respecto a la multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 183-2014-OEFA-DFSAI, debe precisarse que, en su recurso de apelación, Celepsa no ha cuestionado dicho extremo del citado pronunciamiento; no obstante ello, el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. El artículo 19°⁴⁰ del citado dispositivo dispone que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, las sanciones que imponga el OEFA por la existencia de infracciones no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo con la metodología de determinación de sanciones.

⁴⁰ LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio del 2014.

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

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

(...)

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. (...)

50. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución N° 026-2014-OEFA/CD**), la cual dispone en su artículo 4°⁴¹ que la reducción del cincuenta por ciento (50%) no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD**).
51. Al respecto, para el presente caso la multa ascendente a doce con treinta y siete centésimas (12,37) UIT fue impuesta al administrado de acuerdo con la metodología aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD. En tal sentido, corresponde reducir la multa en un cincuenta por ciento (50%), fijándola en seis con diecinueve centésimas (6,19) UIT, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y en el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 183-2014-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Fijar la multa en seis con diecinueve centésimas (6,19) Unidades Impositivas Tributarias, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, y disponer que dicho monto sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

⁴¹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio del 2014.

Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada

La reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere el tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/CD, o norma que lo sustituya.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Compañía Eléctrica El Platanal S.A. y remitir el Expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

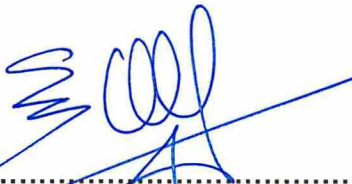
.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Presidente

**Primera Sala Especializada Permanente
competente en las materias de Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal

**Primera Sala Especializada Permanente
competente en las materias de Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

**Primera Sala Especializada Permanente
competente en las materias de Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental**