



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

RESOLUCIÓN N° 355-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1661-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 992-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 992-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa del Ministerio de Energía y Minas por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la sanción de multa impuesta y su correspondiente medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Lima, 29 de octubre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. El Ministerio de Energía y Minas (en adelante, Minem), a través de la Dirección General de Electrificación Rural¹ tiene la función de la ejecución del Plan Nacional de Electrificación Rural enmarcado dentro de los lineamientos de política del Sector Energía y Minas y, de modo específico, la ejecución y/o coordinación de proyectos electromecánicos, prioritariamente en el área rural y zonas de extrema pobreza.
2. Del 5 al 8 de octubre 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, DS) del OEFA realizó una Supervisión Especial en el Sistema de Electrificación Rural en las localidades de Coraspampa y Rosaspampa de titularidad del Minem (en adelante, Supervisión Especial 2016), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del Minem, conforme se desprende del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 097-2017-OEFA/DS-ELE del 28 de febrero de 2017.
3. Sobre la base del Informe de Supervisión, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, SDI) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20131368829.

administrativo sancionador contra el Minem mediante la Resolución Subdirectoral N° 557-2017-OEFA/DFSAI/SDI² del 28 de abril de 2017, la cual fue variada mediante Resolución Subdirectoral N° 0158-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 31 de enero de 2018.

4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0227-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 5 de febrero de 2018, notificada el 6 de febrero de ese mismo año, se resolvió ampliar por tres meses el plazo de caducidad del presente PAS.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por el Minem el 25 de abril de 2018³, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 463-2018-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁴, respecto del cual el administrado presentó sus descargos el 18 de mayo de 2018.
6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 992-2018-OEFA/DFAI⁵ del 25 de mayo de 2018, a través de la cual declaró la responsabilidad administrativa del Minem por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El Minem habría realizado la instalación de un sistema de electrificación rural en las localidades de Coraspampa y Rosaspampa sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por autoridad competente.	Artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) ⁶ , Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del LSEIA) ⁷ ; artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de	Rubro 3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (en adelante, Cuadro de Tipificación contenido en la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD) ⁹

² Folios 45 a 49.

³ Folios 52 a 69.

⁴ Folios 128 a 139.

⁵ Folios 185 a 203.

⁶ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

⁷ **Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 3.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas 2 o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Derecho Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, RLSEIA) ⁸ ;	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 557-2017-OEFA/DFAI/SDI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

7. Asimismo, en relación a la medida correctiva, la primera instancia dispuso lo siguiente:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
1	El Minem habría realizado la instalación de un sistema de electrificación rural en las localidades de Coraspampa y Rosaspampa sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por autoridad competente.	El Minem deberá: A. Elaborar un Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Sistema de Electrificación Rural de las localidades de Coraspampa y Rosaspampa de acuerdo a las recomendaciones realizadas por el DREM Ayacucho.	El cumplimiento de la medida correctiva tendrá los siguientes plazos: En un plazo no mayor a cincuenta (50) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución emitida por la Autoridad Decisora, el Minem deberá elaborar y presentar el PMA del Sistema de Electrificación Rural de las Localidades de	Remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva a la siguiente información: El Cargo de presentación de PMA del Sistema de Electrificación Rural de las Localidades de Coraspampa y Rosaspampa a la DREM Ayacucho.

DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
3	DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN MABIENTAL			
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° de la Ley del SEIA; artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA; artículo 24°, artículo 74° y numeral 1 del artículo 75° de la LGA.	MUY GRAVE	De 175 a 17 500 UIT

⁸ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 15.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley.

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
			Coraspampa y Rosaspampa, a la DREM Ayacucho para su aprobación y/o conformidad, previa evaluación.	
		B. Presentar la Resolución de aprobación y/o conformidad del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Sistema de Electrificación Rural de Localidades de Coraspampa por parte de la DREM Ayacucho.	En un plazo no mayor a diez (10) días hábiles contando desde la notificación de la aprobación y/o conformidad del PMA del Sistema de Electricidad Rural de las Localidades de Coraspampa y Rosaspampa.	El documento de aprobación y/o conformidad del PMA del Sistema de Electrificación Rural de las Localidades de Coraspampa y Rosaspampa emitido por la DREM Ayacucho.
		C. Mientras el administrado se encuentre realizando el trámite de aprobación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) deberá asegurarse de cumplir con la normativa ambiental	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contando desde la notificación de la presente Resolución, deberá elaborar un informe que señale las acciones realizadas para dar cumplimiento a la normativa ambiental aplicable al proyecto. Dicho informe deberá realizarse con una periodicidad mensual hasta la aprobación o desaprobarción del PMA impuesto como primera medida correctiva.	Remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, deberá presentar el informe señalado.

Fuente: Resolución Directoral N° 767-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 992-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Si bien el Minem ejecutó el proyecto Subsistema de Distribución Primaria y Subsistema de Distribución Secundaria en 22/9.38/0.22kV de las localidades de Coraspampa y Rosaspampa, provincia de Cangallo – Ayacucho, sin contar previamente con una Concesión de Electrificación Rural- de acuerdo a sus facultades conferidas- éste si se encontraba obligado a cumplir con la normativa ambiental y contar con un instrumento de gestión ambiental antes del inicio de sus actividades.
- (ii) El Minem presentó una copia de la Resolución Directoral Regional N° 017-2009-GRA/DREMA que aprueba la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto de Electrificación Rural Cangallo III Paquete; no adjuntó el instrumento de gestión ambiental aprobado. Asimismo, de la revisión del

escrito de descargo N° 3, el administrado no ha presentado información alguna que permita acreditar que el Sistema de Electrificación Rural de las localidades de Coraspampa y Rosaspampa forme parte de la aprobación del Proyecto Cangallo.

- (iii) Cabe señalar que de los medios probatorios presentados en sus escritos de descargo se advierte que el administrado solicitó la aprobación de un instrumento de gestión ambiental tanto a la DREM Ayacucho específicamente para el proyecto materia de PAS, así como también realizó diversas consultas a la Dirección General de Política, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente (en adelante DGPNA) acerca de la obtención de un instrumento de gestión ambiental para proyectos ya ejecutados; por lo que; el alegato del administrado (que el sistema de electrificación rural de Coraspampa y Rosaspampa fue incluido como parte del proyecto Cangallo III), no se corresponde con sus acciones, en consecuencia no permite desvirtuar la imputación.
- (iv) Del 18 de junio del 2015, el administrado presentó ante la DREM Ayacucho la DIA del Proyecto; sin embargo, esta última devolvió la DIA presentada, indicando que el instrumento presentado es preventivo y no corresponde su evaluación ni aprobación, toda vez que el proyecto ya se encontraba ejecutado.
- (v) El 7 de junio de 2017 la DGAAE señaló que la presentación y aprobación de un estudio ambiental deberá realizarse previo a la ejecución del proyecto; por lo que no se cuenta con el marco legal que permita evaluar y aprobar un instrumento de gestión ambiental para obtener la viabilidad de obras ya ejecutadas.
- (vi) Tanto la DGAAE como la DREM Ayacucho, como autoridades competentes para emitir la certificación ambiental ha señalado que no existe marco legal aplicable para aquellos proyectos que ya se encuentren ejecutados como es el caso del Sistema de Electrificación Rural de Coraspampa y Rosaspampa; por lo que, si bien el administrado ha demostrado que realizó trámites para obtener la certificación ambiental, todos ellos han sido ejecutados con posterioridad al desarrollo del proyecto; por lo que al momento de la supervisión especial 2016, inicio y emisión de la presente Resolución, el Proyecto no cuenta con certificación ambiental.
- (vii) La autoridad certificadora es clara en señalar que se otorgaría un instrumento de gestión ambiental para los SER ya ejecutados que se encuentren fuera del área de concesión. Por lo tanto, lo indicado por la DREM Ayacucho en el Oficio N° 892-2017-GRA-GG-GRDE/DREMA permite concluir que a la fecha de emisión de esta resolución, el proyecto se encuentra ejecutado y no cuenta con un instrumento de gestión ambiental previo a su implementación.
- (viii) Ni el informe de Medio Ambiente ni el Plan de Manejo Ambiental interno son documentos aprobados por autoridad competente; por lo que, la elaboración de dichos documentos no exime de responsabilidad ni de la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental debidamente aprobado por autoridad certificadora.

- (ix) En el presente caso, independientemente de que el incumplimiento materia de análisis sea leve o trascendente, en la medida que no se ha verificado que el administrado ha corregido o adecuado su comportamiento de acuerdo a la normativa correspondiente – es decir, no ha obtenido la certificación ambiental correspondiente-, dicho resultado no resulta relevante para determinar la responsabilidad administrativa del Minem.
- (x) En el presenta caso se observa que el tipo infractor imputado consiste en desarrollar actividades sin contar con instrumento de Gestión Ambiental. Como se advierte, de una lectura restrictiva del tipo infractor, este pone énfasis en la persistencia de una conducta que consiste en desarrollar actividades, sin contar con instrumento de Gestión Ambiental; y no en la fecha en que las referidas actividades dieron inicio para efectos de determinar el tipo infracción. Debido a que el supuesto de hecho contenido en el bloque de tipicidad imputado refiere a una conducta y no un hecho, se trata de una infracción permanente.
- (xi) Se concluye que la conducta infractora referida a desarrollar proyectos sin contar con instrumento de gestión ambiental, es una infracción permanente, la cual se inició con la construcción del Sistema de Electrificación Rural de las localidades de Coraspampa y Rosaspampa en el año 2011, manteniéndose en el tiempo durante la Supervisión Regular 2016 y continuará en tanto persista la conducta que es objeto del tipo (desarrollar actividades, sin contar con un instrumento de Gestión Ambiental), o en otros términos, hasta que dicho sistema de electrificación rural con un instrumento de gestión ambiental.
- (xii) Considerando que nos encontramos ante una infracción permanente, el computo del inicio del plazo prescriptorio (dies a quo) corresponde iniciarse desde el día siguiente de obtenida la certificación ambiental, evento que a la fecha aún no ha ocurrido.
9. Mediante escrito de fecha 15 de junio de 2018, el Minem interpuso un recurso de apelación¹⁰ contra la Resolución Directoral N° 992-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- a) Se debe indicar que la normativa señalada por la DFSAI y que sustenta la sanción aplicada, ha sido modificada, siendo el nuevo texto el siguiente:
- No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2° y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.
- b) Mediante Resolución Subdirectoral N° 0158-2018-OEFA/DFAI/SFEM, el OEFA resuelve variar la Resolución Subdirectoral N° 557-2017-OEFA/DFSAI/SDI a efectos de precisar las normas aplicables y establecer que la Resolución Subdirectoral N° 557-2017-OEFA/DFSAI/SDI tiene siete (7) artículos en su parte resolutive. Sustenta tal variación en el artículo 14°

¹⁰ Folios 205 a 209.

del TZO del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA que prevee la posibilidad que la autoridad instructora varíe la imputación de cargos efectuada contra el administrado, otorgándole la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, otorgando un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles a efectos de presentar los descargos.

Al respecto, cabe señalar que el numeral 8 de la resolución acotada, indica “ (...) se procede a variar la Resolución Subdirectoral eliminando el artículo 8° de la parte resolutoria de la misma; es decir consideró por conveniente dejar sin efecto la aplicación de una medida correctiva que suspendería el procedimiento sancionador. Sin embargo, en dicha resolución no se pronunció respecto del artículo 3° de la Ley N° 27446 modificado, manteniendo esta normativa no vigente a lo largo del procedimiento.

- c) Nuestra normativa, en el numeral 250.2 del TZO respecto al cómputo de plazos para la prescripción, señala que comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de infracciones instantáneas o infracciones instantáneas con efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.
- d) En el presente caso, la infracción cometida por el Minem no estaría enmarcada en una infracción permanente como lo señala el OEFA, sino en la infracción instantánea con efectos permanentes, por lo que el cómputo de inicio de la prescripción debe considerarse el 02 de abril de 2011 hasta el 26 de mayo de 2017 y que al haber transcurrido seis (6) años, un (1) mes veintiséis (26) días, estaría prescrito.

10. Posteriormente, el Minem presentó un escrito con Registro N° 59854 de fecha 16 de julio de 2018¹¹, en el cual comunica que la Dirección de Energía y Minas de Ayacucho ha procedido con la aprobación del Plan de Manejo Ambiental.

II. COMPETENCIA

11. 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**)¹², se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley del SINEFA**)¹³, el OEFA es un organismo público técnico

¹¹ Folio 245.

¹² **Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

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”.

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.

13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se 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 OEFA¹⁴.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

¹³ LEY N° 29325, **Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

¹⁴ LEY N° 29325, **Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

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

¹⁵ 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.

¹⁶ Ley N° 28964

Artículo 18°. - Referencia al OSINERG

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

¹⁷ 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.

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.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA¹⁸ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁹ disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁰.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²¹, 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.

¹⁸ LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

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.

¹⁹ 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 2009.

Artículo 19°. - Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado 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 de 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.

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²¹ 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.

18. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta 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.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los 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 ambiente²².
20. 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 fundamental²³ 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 preserve²⁴; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁵.
21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁶: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica²⁷; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²³ **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.

²⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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.

²⁵ 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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

²⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida²⁸.

22. 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 nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
23. 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 inciertos²⁹.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN PREVIA

25. Previo al análisis de fondo del presente caso, este tribunal considera necesario señalar que, en virtud a lo establecido en el numeral 210.1 del artículo 210° del TUO de la LPAG, se otorga a los órganos de la Administración Pública la facultad de rectificar errores materiales o aritméticos con efecto retroactivo, en cualquier momento, bien sea de oficio o a solicitud del administrado, siempre que con dicha modificación no se altere el contenido ni sentido de la decisión adoptada.
26. Al respecto, y de la revisión del expediente, se tiene que mediante la Resolución Directoral No 992-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018, la tabla N° 4 que se encuentra en el numeral 124 contiene un error material correspondiente al valor del beneficio ilícito, en la que se consignó lo siguiente:

Tabla N° 4: Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a)	S/. 29 313.62
COK en S/. (anual) ^(b)	12.00%

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
COK _m en S/. (mensual)	0.95%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	84
Beneficio ilícito capitalizado a la fecha de cálculo de multa ^(d)	S/. 64 863.54
Unidad Impositiva Tributaria ^(e) al año 2018 - UIT ₂₀₁₈	S/. 4 150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	15.48 UIT

27. Sin embargo, después de realizar la conversión del valor de Beneficio Ilícito en soles (S/. 64 863.54) a UIT, resulta 15.63 UIT. Este valor coincide con lo indicado en la Tabla N° 6: Resumen de la sanción impuesta.
28. Por tanto, en vista del error material consignado en la resolución venida en grado, este colegiado considera necesario rectificar los errores antes señalados, toda vez que éste no altera lo sustancial del contenido, ni el sentido de la decisión adoptada por la DFAI.
29. En consecuencia, este colegiado considera pertinente rectificar los errores materiales incurridos en la Tabla N° 4 "Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito" señalada en el numeral 124 de la Resolución Directoral No 992-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2018, quedando la misma como sigue:

Tabla N° 4: Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a)	S/. 29 313.62
COK en S/. (anual) ^(b)	12.00%
COK _m en S/. (mensual)	0.95%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	84
Beneficio ilícito capitalizado a la fecha de cálculo de multa ^(d)	S/. 64 863.54
Unidad Impositiva Tributaria ^(e) al año 2018 - UIT ₂₀₁₈	S/. 4 150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	15.63 UIT

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

30. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si el Ministerio de Energía y Minas habría realizado la instalación de un sistema de electrificación rural en las localidades de Coraspampa y Rosaspampa sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por autoridad competente.

II. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

31. De manera previa al análisis de los argumentos del administrado, esta sala procederá a analizar el marco normativo referido al cumplimiento de la obligación ambiental de contar con instrumento de gestión ambiental.

Sobre el marco normativo

32. Con carácter previo al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala especializada considera pertinente exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente para el desarrollo de actividades.
33. Al respecto, cabe señalar que en el artículo 3° de la LSEIA³⁰ en concordancia con el artículo 15° del RLSEIA³¹, se establece que toda persona (natural o jurídica) que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, tiene la obligación de gestionar y obtener la aprobación de una certificación ambiental por parte de la autoridad competente; lo que determina la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión, en caso de desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental.
34. Asimismo, a través del artículo 24° de la LGA³² se ratificó la evaluación del impacto ambiental como instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a toda actividad humana que implique servicios y otras actividades susceptibles de causar impactos ambientales significativos; precisándose, además, que aún aquellos proyectos o actividades no comprendidos dentro del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental debían cumplir con las normas ambientales específicas.

30

LEY N° 27446.

Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

31

DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM.

Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley.

32

LEY N° 28611.

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

35. En este sentido, resulta oportuno indicar que la certificación ambiental se colige como un mecanismo orientado a garantizar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales, así como lograr su manejo sostenible, en beneficio del entorno natural y social. La cual, por otro lado, se formaliza mediante la emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente, que determina la viabilidad ambiental de la actividad a realizar, y que se expresa en la aprobación del correspondiente IGA.
36. Así, de acuerdo con la normativa del sector energético, el titular debe contar con un instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de sus actividades, el cual debe describir los aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto, así como las medidas de prevención y control a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones de la industria energética y el ambiente.
37. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si el administrado, cumplió con la obligación ambiental fiscalizable referida a contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por parte de la autoridad certificadora competente.

Sobre lo detectado en la Supervisión Especial 2016

38. Ahora bien, durante la Supervisión Especial 2016, la DS pudo verificar los siguientes hallazgos:

Hallazgo N° 01:

Durante la supervisión especial se evidenció infraestructura física como: postes de concreto, 3 subestaciones aéreas y el tendido de conductores, los cuales brindan energía eléctrica a las localidades de Coraspampa y Rosaspampa, que forma parte del proyecto de electrificación rural (Instalación de SSDP SSDS en 22.9/0.38/0.22 kV de las localidades de Coraspampa y Rosaspampa, provincia de Cangallo – Ayacucho, con código SNIP 82400).

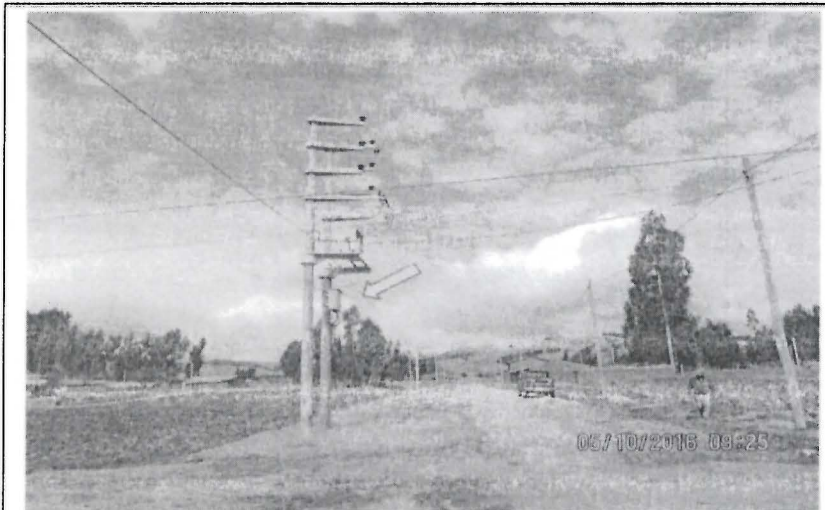
39. Dicho hallazgo se complementa con las fotografías N°s 1, 2, 3 y 5 del Anexo V – Álbum fotográfico del Informe de Supervisión, tal como se muestra a continuación:



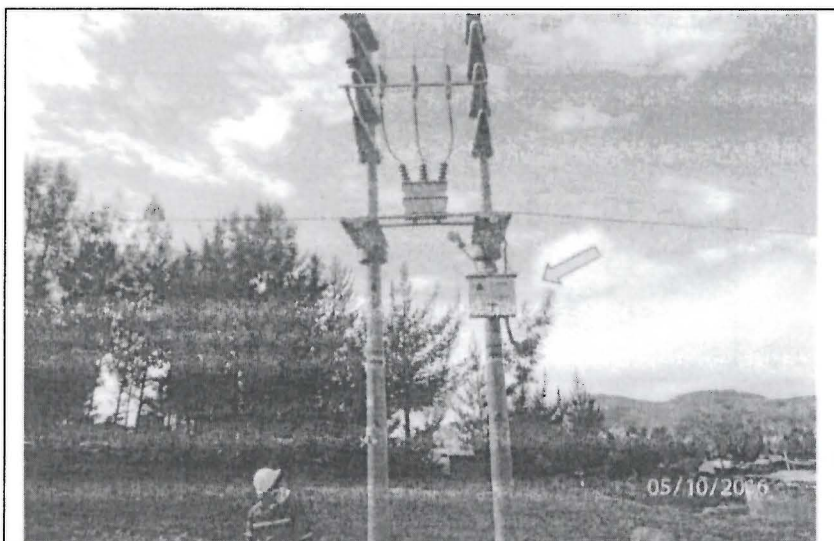
Fotografía N° 1. Vista de la Subestación de Distribución E435304, ubicada en la localidad de Coraspampa, distrito de Los Morochucos y provincia de Cangallo.



Fotografía N° 2. Vista de los alrededores de la Subestación de Distribución E435304: postes de concreto, tendido de conductores y viviendas que vienen siendo abastecidas de energía.



Fotografía N° 3. Vista de la Subestación de Distribución E435305, ubicada en la localidad de Coraspampa, distrito de Los Morochucos y provincia de Cuzco.



Fotografía N° 5. Vista de la Subestación de Distribución E435306, ubicada en la localidad de Rosaspampa, distrito de Los Morochucos y provincia de Cuzco.

Handwritten blue ink marks, including a large stylized signature and a vertical line.

40. Asimismo, los referidos hallazgos fueron evaluados en el Informe de Supervisión y posteriormente consideradas por la DFSAI para declarar la responsabilidad administrativa del Minem por haber realizado la instalación de un sistema de electrificación rural en las localidades de Coraspampa y Rosaspampa sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por autoridad competente.
41. En su escrito de apelación el administrado señala que la normativa utilizada por la DFSAI (artículo 3° de la LSEIA) para sustentar la aplicación de la sanción, ha sido modificada y que la misma se mantuvo durante el procedimiento sancionador.
42. Al respecto, de la verificación de la Resolución Subdirectoral N° 557-2017-OEFA/DFSAI/SDI se observa que la norma utilizada por dicha resolución para establecer la tipificación y de ser el caso la correspondiente sanción es el numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución del Consejo Directivo N° 043-2013-OEFA-CD, tal como se muestra a continuación:

"Artículo 5°.- Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental

5.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental.

a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 500) Unidades Impositivas Tributarias."

43. Asimismo, en la referida Resolución Subdirectoral se precisa que el artículo 3° de la LSEIA constituye solo una base legal referencial, conforme se indica en el Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD:

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS			
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACION DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION	SANCION MONETARIA
3 DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
3.1 Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74° y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente	MUY GRAVE	De 175 a 17500 UIT

44. Por ello, el citado artículo 3° de la LSEIA no es la norma que tipifica de manera directa la infracción, toda vez que solo tiene, para el presente caso, connotación referencial, por lo cual aún cuando en dicha norma no se haya considerado su modificación, no influye ni afecta la configuración de la conducta infractora imputada al administrado³³. Por lo tanto, carece de sustento lo alegado en este extremo.
45. Por otra parte, el administrado alega que la infracción cometida por el Minem no estaría enmarcada en una infracción permanente como lo señala el OEFA, sino en la infracción instantánea con efectos permanentes, por lo que el cómputo de inicio de la prescripción debe considerarse el 02 de abril de 2011 hasta el 26 de mayo de 2017 y que al haber transcurrido seis (6) años, un (1) mes veintiséis (26) días, estaría prescrito.
46. Al respecto, cabe señalar que en el numeral 250.1 del artículo 250 del TUO de la LPAG se establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años.
47. De igual modo, en el numeral 42.1 del artículo 42 del TUO del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEF/PCD³⁴ se establece que la facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años.
48. Respecto a la prescripción, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 8092-2005-PA/TC ha señalado lo siguiente:
8. Con relación a la prescripción desde una perspectiva general es la institución jurídica mediante la cual, por el transcurso del tiempo, la persona adquiere derechos o se libera de obligaciones.
 9. (...) la administración en el ejercicio de su facultad sancionadora tiene el irrestricto deber de respetar los derechos procesales constitucionales de los administrados entre los cuales se encuentra el instituto procesal de la prescripción.
49. Ahora bien, resulta oportuno mencionar que en el numeral 250.2 del artículo 250 del TUO de la LPAG se recoge cuatro (4) tipos de infracciones: i) las instantáneas, ii) las instantáneas de efectos permanentes, iii) las continuadas y iv) las permanentes.
50. En efecto, en el numeral 250.2 del artículo 250 del TUO del LPAG se indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción comienza a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, en el caso de las infracciones instantáneas³⁵ o

³³ Como se indicó en el considerando 37, la Resolución Subdirectoral N° 557-2017-OEFA/DFSAI/SDI precisa que es el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD la norma que tipifica la conducta infractora.

³⁴ Norma que ha sido derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017. La Única Disposición Complementaria Transitoria dispone que “*Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo que las disposiciones del presente Reglamento reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.*”

³⁵ Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que: se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consuma en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el

infracciones instantáneas de efectos permanentes³⁶; desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas³⁷; o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes³⁸; según se gráfica en el siguiente cuadro:

Tipo de infracción	Inicio del cómputo del plazo para prescripción
Infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes	A partir del día en que la infracción se hubiera cometido
Infracciones continuadas	Desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción
Infracciones permanentes	Desde el día en que la acción cesó

Fuente: Artículo 250° del TUO de la LPAG.
Elaboración: TFA

51. Considerando el marco normativo expuesto, a efectos de verificar si se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la infracción imputada, corresponde identificar, en primer lugar, la naturaleza de la infracción, a fin de determinar su tipo y, en virtud de ello, en segundo lugar, establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.
52. En ese sentido, de la verificación de la Resolución Subdirectoral N° 557-2017-OEFA/DFSAI/SDI se observa que la conducta por la cual se imputó la comisión de infracción al administrado es la siguiente:

plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consuma el ilícito.

ÁNGELES DE PALMA DEL TESO. Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.

Consulta: 29 de agosto de 2017.

http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

- ³⁶ Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas de efectos permanentes, o denominadas infracciones de estado:

Se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero —como las permanentes— pero, en este caso, la infracción se consuma cuando se produce la situación antijurídica. Así, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico." (Ibidem)

- ³⁷ Con relación a la infracción continuada, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico, aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario. (Ibidem)

- ³⁸ Sobre las infracciones permanentes, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...). (Ibidem)

N°	Hechos imputados	Norma sustantiva presuntamente incumplida
	MINEM realizó la instalación de un sistema de electrificación rural en las localidades de Coraspampa y Rosaspampa, sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente ³ .	<p>Ley N° 28611, Ley General del Ambiente "Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental 24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental".</p> <p>Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental "Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y</p>

53. Asimismo, resulta pertinente señalar que el artículo 3° de la Ley 29749, de la Ley General de Electricidad Rural (en adelante LGER) define a los Sistemas Eléctricos Rurales como aquellos sistemas eléctricos de transmisión y distribución desarrollados en zonas rurales, localidades aisladas, de frontera del país, y de preferente interés social, que se califiquen como tales por el Ministerio de Energía y Minas.
54. Por su parte en el artículo 4° del Reglamento de la LGER, se desarrolla la definición dada por la ley, señalando que los Sistemas Eléctricos Rurales constituyen toda instalación ubicada en zonas rurales, localidades aisladas y de frontera del país, que sirven para abastecer al servicio público de electricidad (...).
55. En ese sentido, de lo señalado en la Resolución Subdirectorial N° 557-2017-OEFA/DFSAI/SDI así como de la aplicación de las normas antes señaladas se tiene que la naturaleza de la infracción consiste en realizar actividades de distribución de energía eléctrica en zonas rurales (toda vez que se ha verificado la instalación de un sistema eléctrico rural en las localidades de Coraspampa y Rosaspampa) sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente.
56. En es sentido, al tratarse de una conducta infractora que se prolonga en el tiempo y cuyo mantenimiento le es imputable al administrado (puesto que en el presente caso el administrado por propia voluntad viene desarrollando actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental) estamos frente a una infracción permanente
57. Por tanto, en el presente caso, al tratarse de una infracción permanente el plazo prescriptorio solo se iniciará cuando el administrado cese la conducta infractora, lo cual no ha ocurrido. Por tanto, carece de sustento lo alegado en este extremo.
58. Por otro lado, de la revisión del recurso de apelación se advierte que el administrado no cuestionó el extremo referido a la sanción pecuniaria.
59. En ese sentido, en tanto no existe alegato alguno respecto del mencionado extremo, más allá de los dirigidos a desvirtuar su responsabilidad administrativa en el presente caso, este tribunal estima que el mismo ha quedado firme en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del TUO de la LPAG³⁹.

³⁹

TUO del LPAG

Artículo 220°.- Acto Firme

Una vez vencidos los plazos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos, quedando firme

60. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 992-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018, a través de la cual se determinó i) la responsabilidad administrativa del Minem por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N°1 de la presente resolución, ii) la correspondiente medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 y iii) la sanción de 30.84 UIT; al no haber desvirtuado el administrado la comisión de la conducta infractora.

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° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 992-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa del Ministerio de Energía y Minas, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la correspondiente medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 992-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018 en el extremo que dispuso la sanción de Treinta y 84/100 (30.84) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- DISPONER que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos proceda con la verificación del cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

CUARTO.- DISPONER que el monto de la multa impuesta al Ministerio de Energía y Minas ascendente a Treinta y 84/100 (30.84) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), 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 al banco el número de la Resolución N° 355-2018-OEFA/TFA-SMEPIN; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

QUINTO. - Notificar la presente resolución al Ministerio de Energía y Minas y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

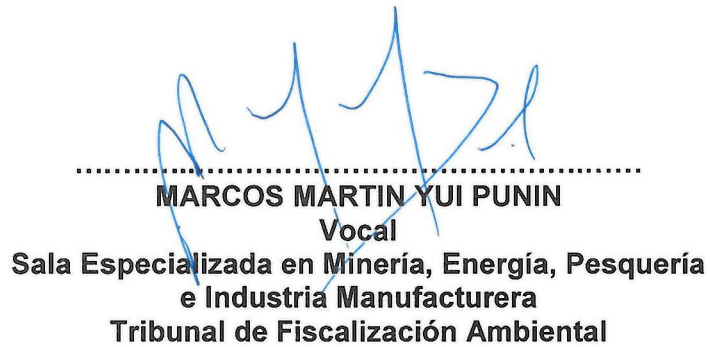
Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 355-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 21 páginas.