



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

RESOLUCIÓN N° 358-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1664-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 995-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 995-2018-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.

Finalmente, de conformidad con en el artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, en concordancia con lo establecido en el numeral 39.1 del artículo 39° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, se dispone remitir a la DFAI los documentos presentados por el Ministerio de Energía y Minas a fin de que verifique el cumplimiento de la medida correctiva descrita 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, el 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 7 al 8 de octubre 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una Supervisión Especial al proyecto Instalación del Sistema de Electrificación Rural de la comunidad de Ccoya Ccoya, distrito de Soccus, Cangallo

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20131368829.

- Ayacucho de titularidad del Minem (en adelante, **Supervisión Especial 2016**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la Minem, conforme se desprende del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 542-2016-OEFA/DS-ELE² del 25 de noviembre de 2016 y el Informe de Supervisión Directa N° 100-2017-OEFA/DS-ELE³ 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 administrativo sancionador contra la Minem mediante la Resolución Subdirectoral N° 559-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁴ del 28 de abril de 2017, la cual fue variada mediante Resolución Subdirectoral N° 0161-2018-OEFA-DFAI/SFEM⁵ del 31 de enero de 2018.
 4. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0224-2018-OEFA-DFAI/ SFEM⁶ 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 la Minem⁷, el 25 de abril de 2018 la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 459-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), respecto del cual el administrado presentó sus descargos el 18 de mayo de 2018⁹.
 6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 995-2018-OEFA/DFAI¹⁰ del 25 de mayo de 2018, a través de la cual declaró la responsabilidad administrativa de 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 implementado un sistema de electrificación rural de la comunidad de Ccoya Ccoya, sin contar con un instrumento	Artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) ¹¹ , Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema	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,

² Página 3 a 8 del archivo ANEXO CCOYA CCOYA del disco compacto que obra en el folio 8.

³ Folios 1 a 7.

⁴ Folios 9 a 11.

⁵ Folios 45 a 47.

⁶ Folios 48 a 49.

⁷ Folios 52 a 120.

⁸ Folios 126 a 135.

⁹ Folios 143 a 157.

¹⁰ Folios 183 a 201.

¹¹ 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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	de gestión ambiental previamente aprobado por autoridad competente.	Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA) ¹² ; artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Derecho Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, Reglamento de la Ley del SEIA) ¹³ ;	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) ¹⁴

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 559-2017-OEFA/DFAI/SDI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

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

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.

¹² **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.

¹³ **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 personal 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.

¹⁴ **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.

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 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 LGA.	MUY GRAVE	De 175 a 17 500 UIT

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 la comunidad de Ccoya Ccoya, sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por autoridad competente.	<p>El Minem deberá:</p> <p>A. Elaborar y presentar un Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Sistema de Electrificación Rural en la comunidad de Ccoya Ccoya, de acuerdo a las recomendaciones realizadas por el DREM Ayacucho.</p> <p>B. Presentar la Resolución de aprobación y/o conformidad del Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Sistema de Electrificación Rural en la comunidad de Ccoya Ccoya, por parte de la DREM Ayacucho.</p> <p>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</p>	<p>El cumplimiento de la medida correctiva tendrá los siguientes plazos:</p> <p>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, la DGER deberá elaborar y presentar el PMA del Sistema de Electrificación Rural en la comunidad de Ccoya Ccoya, a la DREM Ayacucho para su aprobación y/o conformidad, previa evaluación.</p> <p>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 en la comunidad de Ccoya Ccoya.</p> <p>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.</p>	<p>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 en la comunidad de Ccoya Ccoya a la DREM Ayacucho.</p> <p>El documento de aprobación y/o conformidad del PMA del Sistema de Electrificación Rural en la comunidad de Ccoya Ccoya emitido por la DREM Ayacucho.</p> <p>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.</p>

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
			Dicho informe deberá realizarse con una periodicidad mensual hasta la aprobación o desaprobación del PMA impuesto como primera medida correctiva.	

Fuente: Resolución Directoral N° 995-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 995-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Si bien el Minem ejecutó el proyecto Instalación de un Sistema de Electrificación Rural en la comunidad de Ccoya Ccoya, 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 18 de junio del 2015, el Minem 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.
- (iii) Señala que también realizó diversas consultas a la Dirección General de Política, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente (en adelante DGPANIA) acerca de la obtención de un instrumento de gestión ambiental para proyectos ya ejecutados, donde las instancias consultadas han concluido que, dado que los instrumentos de gestión ambiental son preventivos, resulta improcedente la aprobación de uno luego de que el proyecto se implemente.
- (iv) En esa línea, 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.
- (v) 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 en la comunidad de Ccoya Ccoya 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.
- (vi) 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.

- (vii) 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.
 - (viii) 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.
 - (ix) 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 en la comunidad de Ccoya Ccoya en el año 2011, manteniéndose en el tiempo durante la Supervisión Regular 2016 y continuará hasta que dicho sistema de electrificación rural cuente con un instrumento de gestión ambiental.
 - (x) Considerando que nos encontramos ante una infracción permanente, el computo del inicio del plazo prescriptorio corresponde iniciarse desde el día siguiente de obtenida la certificación ambiental, evento que a la fecha aún no ha ocurrido. En ese sentido, la autoridad decisora concluyó que correspondía declarar responsabilidad administrativa del Minem en el presente procedimiento administrativo sancionador.
 - (xi) Finalmente, la DFAI, mediante la aplicación de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/PCD, sancionó al Minem con una multa ascendente a treinta y uno con sesenta y ocho centésimas (31.68) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha del pago.
9. Mediante escrito de fecha 15 de junio de 2018, el Minem interpuso un recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 995-2018-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

¹⁵ Folios 203 a 233.

habilitarlas si no cuentan previamente con certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

- b) Mediante Resolución Subdirectoral N° 0161-2018-OEFA/DFAI/SFEM, el OEFA resuelve variar la Resolución Subdirectoral N° 559-2017-OEFA/DFSAI/SDI a efectos de precisar las normas aplicables y establecer que la Resolución Subdirectoral N° 559-2017-OEFA/DFSAI/SDI tiene siete (7) artículos en su parte resolutive. Sustenta tal variación en el artículo 14° del TUE del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA que prevé 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.
- c) Al respecto, cabe señalar que el numeral 8 de la resolución acotada, indica “ (...) se procede a variar la Resolución Subdirectoral eliminado el artículo 8° de la parte resolutive 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.
- d) Nuestra normativa, en el numeral 250.2 del TUE 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.
- e) 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 computó 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° 59852 de fecha 16 de julio de 2018¹⁶, 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**)¹⁷, se crea el OEFA.

¹⁶ Folios 238 a 247.

¹⁷ 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,

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**)¹⁸, 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.
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 OEFA¹⁹.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

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 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.

¹⁹ **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 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**

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

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y

supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²³ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁴ 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)²⁵.

17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁶, 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,

sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ 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.

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 ambiente²⁷.
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 fundamental²⁸ 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 preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³¹: (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 armónica³²; y, (ii) el derecho a

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ **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.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³² 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.

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 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 referida³³.

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 inciertos³⁴.

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 LPAG³⁵, 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 N° 995-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018 la DFAI citó en su numeral 120 la Tabla N° 4 "Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito", en la que, se consignó como fuentes en el literal (d) lo detallado a continuación:

Fuentes:(...)

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

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

³⁵ **TEXTO ÚNICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 210.- Rectificación de errores

210.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión abril del 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es marzo del 2018, mes en que encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa. (...)

27. Ahora bien, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se advierte que el administrado cesó sus actividades ni que obtuvo la aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental, por tanto, se consideró como fecha final referencial para el cálculo de la multa el 25 de mayo de 2018 —fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 995-2018-OEFA/DFAI—, en base a ello se procedió a recoger la data actualizada de los indicadores económicos provenientes del Instituto Nacional de Estadística e Informática(INEI) y Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) —utilizados para determinar el cálculo de la multa— encontrándose disponible hasta el mes de abril de 2018.
28. Es así que, finalmente se consideró al mes de abril de 2018 como fecha final referencial del cálculo de la multa.
29. Siguiendo esa misma línea, y tomando en cuenta lo indicado anteriormente, se advierte que la fuente (d) de la Tabla N° 4 “Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito” señalada en el numeral 120 de la Resolución Directoral N° 995-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018, contiene un error material correspondiente al periodo utilizado como fecha de cálculo de la multa, debiendo haberse consignado lo siguiente:

Fuentes: (...)

- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión mayo de 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es abril del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa. (...)

30. 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.
31. En consecuencia, este colegiado considera pertinente rectificar los errores materiales incurridos en la fuente (d) de la Tabla N° 4 “Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito” señalada en el numeral 120 de la Resolución Directoral N° 995-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018, quedando la misma como sigue:

120. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en la siguiente tabla:

Tabla N° 2: 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

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
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

Fuentes:

- (a) Se consideró como referencia un equipo profesional multidisciplinario mínimo para desarrollar actividades de elaboración de estudios ambientales. Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo- MTPE (2014). Asimismo, se empleó un esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas.
- (b) Referencias: Vásquez, A. y C. Aguirre (2017). El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú. Documento de Trabajo Nro 37. Gerencia de Políticas y Análisis Económico- Osinergmin, Perú.
- (c) El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha de inicio de ejecución de obra y la fecha actual del cálculo de la multa, según lo desarrollado en la resolución.
- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión mayo de 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es abril del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa.
- (e) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestzas/uit.html>)

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

32. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si el Ministerio de Energía y Minas habría realizado la implementación de un sistema de electrificación rural en la comunidad Ccoya Ccoya sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por autoridad competente.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

33. 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

34. 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.
35. Al respecto, cabe señalar que en el artículo 3° de la LSEIA³⁶ en concordancia con el artículo 15° del RLSEIA³⁷, se establece que toda persona (natural o jurídica) que

³⁶ 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.

³⁷ 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

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.

36. Asimismo, a través del artículo 24° de la LGA³⁸ 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.
37. 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.
38. 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.
39. 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

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

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.

38

LEY N° 28611.

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

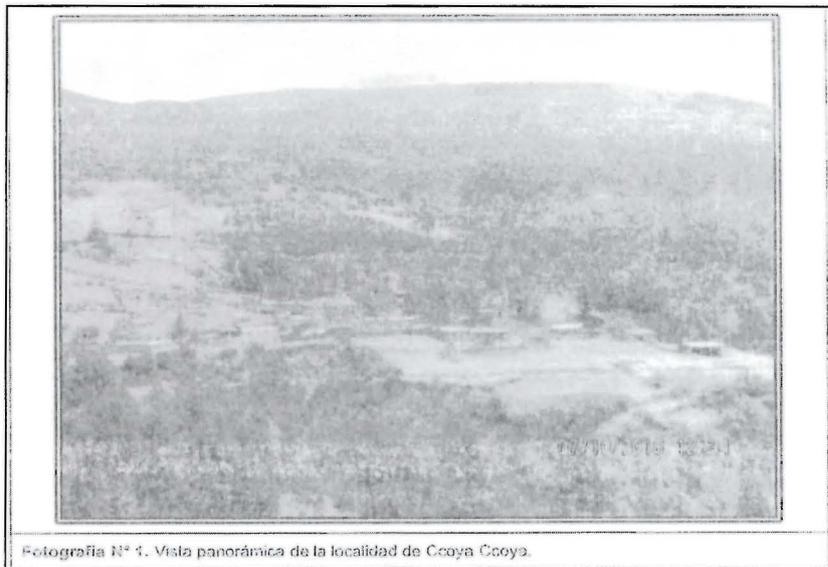
24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - 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.

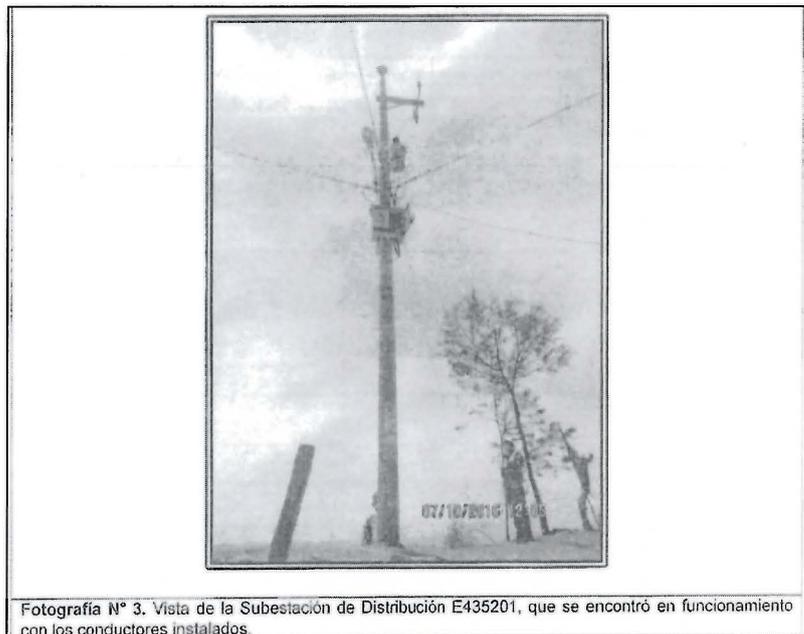
24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

Hallazgo N° 01:

Se evidenció infraestructura física como: postes de concreto, 1 subestaciones aérea y el tendido de conductores, los cuales brindan energía eléctrica a la Comunidad de Ccoya Ccoya, que forma parte del proyecto de electrificación rural (Instalación del sistema de electrificación rural en la comunidad de Ccoya Ccoya, con código SNIP 124169).

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





Fotografía N° 3. Vista de la Subestación de Distribución E435201, que se encontró en funcionamiento con los conductores instalados.

42. El referido Hallazgo fue evaluado en el Informe de Supervisión y posteriormente considerado por la DFSAI para declarar la responsabilidad administrativa del Minem por haber realizado la instalación de un sistema de electrificación rural en la comunidad de Ccoya Ccoya, sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por autoridad competente.
43. 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.
44. Al respecto, de la verificación de la Resolución Subdirectoral N° 559-2017-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."

45. 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 INFRACCTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACION DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	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

46. 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 administrado³⁹. Por lo tanto, carece de sustento lo alegado en este extremo.
47. 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.
48. 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.
49. De igual modo, en el numeral 42.1 del artículo 42 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEF/PCD⁴⁰ 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.

³⁹ Como se indicó en el considerando 37, la Resolución Subdirectoral N° 557-2017-OEFA/DFSAI/SDI precisa que es el 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.

⁴⁰ 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.*

50. 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.

51. 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.

52. 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 instantáneas⁴¹ o infracciones instantáneas de efectos permanentes⁴²; desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas⁴³; o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes⁴⁴; según se grafica en el siguiente cuadro:

41 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 consume 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 plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume 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.gov.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

42 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 consume 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)

43 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)

44 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 consume 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)

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

53. 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.
54. En ese sentido, de la verificación de la Resolución Subdirectoral N° 559-2017-OEFA/DFSAI/SDI se observa que la conducta por la cual se imputó la comisión de infracción al administrado es la siguiente:

Tabla N° 1: Presunto incumplimiento imputado al administrado	
Hecho imputado	Norma sustantiva presuntamente incumplida
El MINEM habría implementado un sistema de electrificación rural de la comunidad de Cooya Cooya, sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente.	<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 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".</p> <p>Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental "Artículo 15".- Obligatoriedad de 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. (-)-"</p>
	<p>Norma que tipifica la presunta infracción</p> <p>Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD</p> <p>"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:</p> <p>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</p>

55. Asimismo, resulta pertinente señalar que en el artículo 3° de la Ley 29749, de la Ley General de Electricidad Rural (en adelante LGER) se 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.

56. 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 (...).
57. En ese sentido, de lo señalado en la Resolución Subdirectoral N° 559-2017-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 el centro poblado de Licapa) sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente.
58. 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
59. 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, el cual recién ha ocurrido el 10 de julio de 2018, toda vez que es en esa fecha en la cual el Gobierno Regional de Ayacucho aprobó el Plan de Manejo Ambiental (PMA) del Proyecto Instalación del Sistema de Electrificación Rural de la Comunidad de Ccoya Ccoya⁴⁵. Por tanto, carece de sustento lo alegado en este extremo.
60. Por otro lado, de la revisión del recurso de apelación se advierte que el administrado no cuestionó el extremo referido a la sanción pecuniaria.
61. 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 LPAG⁴⁶.

Respecto de la medida correctiva

62. Con fecha 16 de julio de 2016 el administrado presentó el oficio N° 0521-2018-MEM/DGER en el cual adjunto la Resolución Directoral Regional N° 073-2018-GRA/GC-GRDE-DREM la misma que aprueba el Plan de Manejo Ambiental del proyecto Instalación del Sistema de Electrificación Rural de la comunidad de Ccoya Ccoya.

⁴⁵ El administrado con fecha 16 de julio de 2018 presentó la Resolución Directoral Regional N° 073-2018-GRA/GG-GRDE-DREM en la cual el Gobierno Regional de Ayacucho aprobó el Plan de Manejo Ambiental del Proyecto Instalación de Energía Eléctrica de la comunidad de Ccoya Ccoya.

⁴⁶ **TUO DEL LPAG**
Artículo 220°.- Acto Firme
Una vez vencidos los plazos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos, quedando firme.

63. En atención a ello, corresponde precisar que la acreditación de la eventual ejecución de las medidas correctivas impuestas a los administrados debe ser realizada ante la autoridad competente que la dictó. En este caso, la verificación del cumplimiento de dichas medidas correctivas debe ser efectuada por la Autoridad Decisora, según lo dispuesto en el artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁴⁷.
64. Cabe indicar que dicha disposición resulta concordante con lo establecido en el numeral 39.1 del artículo 39° del TUO del RPAS del OEFA⁴⁸.
65. Por lo tanto, este colegiado dispone que se remita a la Autoridad Decisora los documentos presentados por el administrado en el oficio N° 0521-2018-MEM/DGER, a fin de que verifique el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, conforme a lo establecido en el considerando precedente.
66. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 995-2018-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 31.68 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.

⁴⁷ RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.

Artículo 33.- Ejecución de la medida correctiva

- 33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.
- 33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.
- 33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fin de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.
- 33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16 del presente Reglamento.
- 33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

⁴⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de abril de 2015.

Artículo 39°.- Ejecución de una medida correctiva

- 39.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 995-2018-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, y su correspondiente medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 995-2018-OEFA/DFAI del 25 de mayo de 2018 en el extremo que impuso la sanción de Treinta y Uno con 68/100 (31.68) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; 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 Uno con 68/100 (31.68) 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° 358-2018-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° 358-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 23 páginas.