



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Energía**

**RESOLUCIÓN N° 006-2015-OEFA/TFA-SEE**

EXPEDIENTE N° : 130-2013-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CONSORCIO TRANSMANTARO S.A.  
SECTOR : ELECTRICIDAD  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 518-2014-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI del 28 de agosto de 2014, al haberse verificado que la conducta realizada por Consorcio Transmantaro S.A. no fue debidamente subsumida en el tipo infractor contenido en el numeral 3.9 del Anexo 3 de la Escala de Multas y Sanciones de Electricidad, incluida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD".

Lima, 24 de febrero de 2015

**I. ANTECEDENTES**

1. Consorcio Transmantaro S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Consorcio Transmantaro**) es una empresa de transmisión eléctrica titular del Proyecto Reforzamiento de la Línea de Transmisión Centro Norte Medio en 500 kV – Línea de Transmisión Eléctrica Zapallal – Trujillo y Subestaciones Asociadas (en adelante, **Proyecto de Línea de Transmisión Eléctrica Zapallal – Trujillo**)<sup>2</sup>.
2. El 14 de febrero de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial al Proyecto de Línea de Transmisión Eléctrica Zapallal – Trujillo

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20504645046.

<sup>2</sup> Según la Resolución Directoral N° 178-2011-MEM/AE del 7 de junio de 2011, que aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del referido proyecto, dicha línea de transmisión eléctrica se ubicaría en:

- Departamento de Lima: distrito de Carabaylo, provincia de Lima; distrito de Huamantanga, provincia de Canta; distritos Aucallama y Huaral, provincia de Huaral; distritos de Sayán, Santa María, Vegueta y, Huaura, provincia de Huaura y los distritos de Supe, Barranca, Pativilca y Paramonga, provincia de Barranca.
- Departamento de Ancash: distritos de Huarmey y Culebras, provincia de Huarmey; distritos de Casma y Buena Vista Alta, provincia de Casma; y los distritos de Nepeña, Nuevo Chimbote y Chimbote, provincia de Santa.
- Departamento de La Libertad: distritos de Chao y Virú, provincia de Virú y en los distritos de Laredo, El Porvenir, La Esperanza y Huanchaco, provincia de Trujillo.

en la zona de Huacho. Como resultado de dicha diligencia fue elaborado el Informe N° 11/06-2012/RHM<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**).

3. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 250-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 12 de abril de 2013<sup>4</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Consorcio Transmantaro<sup>5</sup>.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por Consorcio Transmantaro el 10 de mayo de 2013<sup>6</sup>, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**)<sup>7</sup> y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**), la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI del 28 de agosto de 2014<sup>8</sup>, a través de la cual declaró la responsabilidad administrativa de dicha empresa, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

---

<sup>3</sup> Fojas 1 a 25.

<sup>4</sup> Fojas 37 a 40.

<sup>5</sup> Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 18 de abril de 2013.

<sup>6</sup> Fojas 42 a 49.

<sup>7</sup> **LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

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

<sup>8</sup> Fojas 78 a 84.



Cuadro N° 1: Detalle de la Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI

N°	Hecho Imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
1	No cumplió con informar los resultados de los monitoreos sobre calidad de aire.	Artículo 8° del Decreto Supremo N° 029-94-EM <sup>9</sup> .	Numeral 3.9 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD <sup>10</sup> .
2	No cumplió con informar los resultados de sus monitoreos sobre calidad de ruido.	Artículo 8° del Decreto Supremo N° 029-94-EM.	Numeral 3.9 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) El artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (en adelante, **Decreto Supremo N° 29-94-EM**) establece que los titulares de concesiones y autorizaciones eléctricas tienen la obligación de presentar anualmente ante la autoridad encargada de la fiscalización un informe de gestión ambiental del ejercicio anterior, dando cuenta sobre el cumplimiento de la normatividad ambiental y de los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad sectorial competente.
- (ii) En la supervisión realizada por el OEFA a Consorcio Transmantaro se detectó que dicha empresa no cumplió con reportar oportunamente los resultados de los monitoreos sobre la calidad del aire y ruido los cuales debían estar incluidos en el informe anual de gestión ambiental del año 2011, de conformidad con el artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM.

<sup>9</sup> DECRETO SUPREMO N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de junio de 1994.

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

<sup>10</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Osinerg, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

**Anexo 3**  
Multas por incumplimiento a la normatividad en el Sector Eléctrico sobre el medio ambiente

N°	Tipificación de infracción	Base Legal	Sanción	Multas en UIT			
				E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
3.9.	Por no presentar dentro de los plazos establecidos un Registro de Monitoreo.	Arts. 25° y 47° inc. c) del Reglamento de Protección Ambiental. Art. 9° de la R.D. N° 008-97-EM/DGAA	De 1 a 500 UIT.	(M) Hasta 100 UIT	(M) Hasta 200 UIT	(M) Hasta 350 UIT	(M) Hasta 500 UIT

- (iii) Asimismo, el informe anual de gestión ambiental del año 2011, conteniendo los resultados de los monitoreos de calidad de aire, debió ser presentado ante el OEFA, por ser la entidad encargada de la fiscalización en materia ambiental del subsector electricidad, y no ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas.
- (iv) Del mismo modo, de la revisión del sistema extranet, se verifica que el informe de gestión ambiental fue ingresado en dicho portal web el 13 de junio de 2012; es decir, fuera del plazo establecido en la norma y, además, no contiene la información relacionada a los monitoreos de calidad de aire y ruido.
- (v) Teniendo en cuenta que la presentación ante el OEFA de los resultados de los monitoreos de calidad de aire y ruido faltantes en el informe anual de gestión ambiental del año 2011, no resulta relevante en función al tiempo transcurrido – ello debido a que ya no podría ser verificada mediante acciones de fiscalización – no resulta pertinente la aplicación de medidas correctivas respecto a dichos hechos imputados.
6. El 7 de octubre de 2014, Consorcio Transmantaro interpuso recurso de apelación<sup>11</sup> contra la Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
- a) El numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**) dispone que las entidades públicas que ejercen la potestad sancionadora deben observar el principio de tipicidad, el cual exige certeza en la calificación previa de infracciones y sanciones; sin embargo, de la notificación de cargos, se desprende que no se ha cumplido con observar este mandato.
- b) De la lectura del artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM queda claro que la obligación contemplada en la norma está referida a la presentación del Informe Ambiental Anual, el cual incluye de manera consolidada los resultados de los monitoreos de aire y ruido realizados por el titular de la actividad. No obstante ello, la DFSAI consideró la existencia de dos conductas infractoras referidas a que: (i) no se cumplió con informar los resultados de monitoreos sobre la calidad de aire; y, (ii) no se cumplió con informar los resultados de monitoreos sobre la calidad de ruido. Esta doble imputación – señala la administrada – se dio a pesar que en el Informe de Supervisión se consignó un solo hallazgo<sup>12</sup>, lo cual implica que el pronunciamiento de la DFSAI carecería de toda razonabilidad, afectándose con ello el principio de tipicidad.
- c) Por otro lado, del análisis de la Observación N° 2 del Informe de Supervisión, se desprende que alcanzaron los monitoreos correspondientes, con lo cual se

<sup>11</sup> Fojas 86 a 1108.

<sup>12</sup> Referido al incumplimiento de la presentación de los resultados de monitoreo de calidad de aire y ruido.



habría cumplido con subsanar el incumplimiento detectado en la misma supervisión. En tal sentido, la primera instancia debió considerar dicha circunstancia a efectos de su evaluación en el marco de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**).

- d) Del mismo modo, al tratarse de una simple formalidad, no se ha generado un daño real o potencial en el ambiente, razón por la cual no debió iniciarse un procedimiento administrativo sancionador, al ser este un hecho menor que no generó un impacto o un daño en el ambiente.

## II. COMPETENCIA

7. 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**)<sup>13</sup>, se crea el OEFA.
8. 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<sup>14</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

<sup>13</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>14</sup> **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.

9. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>15</sup>.
10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>16</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>17</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>18</sup>, 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.
11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>19</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>20</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado

<sup>15</sup> **LEY N° 29325.**  
**Disposiciones Complementarias Finales**  
**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>16</sup> **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.

<sup>17</sup> **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.

<sup>18</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA,** publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.  
**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>19</sup> **LEY N° 29325.**  
**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>20</sup> **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.  
**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.



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

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. 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)<sup>21</sup>.
13. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>22</sup>, 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.
14. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
15. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>23</sup>.

#### Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>22</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

#### Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

16. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>24</sup>, 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 preserve<sup>25</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>26</sup>.
17. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
18. 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 inciertos<sup>27</sup>.
19. 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.



<sup>24</sup> **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.

<sup>25</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

*"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".*

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



#### IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

20. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si la conducta realizada por Consorcio Transmantaro incumple lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, y si configura, de ser el caso, la infracción prevista en el numeral 3.9 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

#### V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

##### V.1. Si la conducta realizada por Consorcio Transmantaro incumple lo dispuesto en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, y si configura, de ser el caso, la infracción prevista en el numeral 3.9 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

21. En su recurso de apelación, Consorcio Transmantaro ha señalado que el artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM establece como obligación la presentación del informe anual de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación ambiental, en donde se considere un informe consolidado de los resultados de los monitoreos realizados por el titular de la actividad; sin embargo, la resolución impugnada consideró la existencia de dos conductas, pese a que en el Informe de Supervisión se consignó un solo hallazgo, afectándose con ello el principio de tipicidad.
22. Sobre el particular, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>28</sup>, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
23. Asimismo, Morón Urbina<sup>29</sup> ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador, realizando en dicho contexto, la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.

<sup>28</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

##### Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

<sup>29</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. pp. 709 – 710.

24. Del mismo modo, sobre el principio de tipicidad el Tribunal Constitucional ha indicado que<sup>30</sup>:

*“El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.*

25. En ese orden de ideas, es deber de la Administración acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que configuran el tipo legal de la infracción imputada al administrado, rechazando como medios probatorios aquellos que no ofrezcan certeza sobre la ocurrencia de los mismos, al no tener estos idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.
26. En adición a lo expuesto, conviene indicar que en reiterados pronunciamientos<sup>31</sup>, a efectos de explicar el sustento normativo de las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos sancionadores en el sector materia de análisis, se ha realizado un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, constituyéndose en el tipo infractor imputado.
27. Tomando ello en consideración, corresponde a esta Sala determinar si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad al subsumir el hecho material imputado a Consorcio Transmantaró en la obligación ambiental fiscalizable contenida en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM y, por ende, en la infracción establecida en el numeral 3.9 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD<sup>32</sup>, mediante la cual se aprobó la tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**).
28. Partiendo de ello, cabe precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador se originó como consecuencia de la visita de supervisión efectuada el 14 de junio de 2011 al Proyecto de Línea de Transmisión Eléctrica Zapallal – Trujillo en la zona de Huacho, formulándose en ella la siguiente observación contenida en el Informe de Supervisión<sup>33</sup>:

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2192-2004-AA. Fundamento Jurídico 5.

<sup>31</sup> Tal como se observa en la Resolución N° 260-2013-OEFA/TFA.

<sup>32</sup> El Anexo 3 corresponde a las “Multas por incumplimiento a la normatividad en el sector eléctrico sobre el medio ambiente”.

<sup>33</sup> Foja 24.

*“Observación*

*General: Dentro de la información referida a los Reportes de los Instrumentos de Gestión Ambiental del Sistema Extranet, en los Informes de Monitoreo Ambiental se pudo observar que no se declara los monitoreos correspondientes a la etapa constructiva (calidad de agua, aire y ruido) del Proyecto de la “Reforzamiento de la L.T. Centro Norte Medio en 500 kV (L.T. Zapalla- Trujillo y Subestaciones asociadas)”.*

29. En virtud de dicha observación, la DFSAI, en la Resolución Subdirectoral N° 250-2013-OEFA/DFSAI/SDI<sup>34</sup>, notificada el 18 de abril de 2013, imputó a Consorcio Transmantaro como incumplimiento el no informar los resultados de los monitoreos de aire y ruido, considerando dicha conducta como dos incumplimientos a la obligación contenida en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, cuyo tenor es el siguiente:

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

30. Del análisis del citado artículo se observa que los titulares de las concesiones y/o autorizaciones para realizar actividades eléctricas tienen como obligación:

- (i) Presentar anualmente un informe del ejercicio anterior suscrito por un auditor ambiental registrado ante el Ministerio, antes del 31 de marzo del año siguiente. Dicho informe debe dar cuenta del cumplimiento de la legislación ambiental, recomendaciones del Estudio de Impacto Ambiental y de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental aprobados.
- (ii) Presentar además un informe consolidado de los controles efectuados a las emisiones y/o vertimientos de residuos conforme al anexo 2 del Decreto Supremo N° 29-94-EM<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Fojas 37 a 40.

<sup>35</sup> El anexo 2 del Decreto Supremo N° 29-94-EM contiene el “Informe sobre generación de emisiones y/o vertimientos de residuos de la actividad eléctrica” el cual tiene los siguientes rubros a ser llenados por los titulares de las concesiones y/o autorizaciones:

- 1.0. Datos Generales.
- 2.0. Consideraciones Ambientales:
  - 2.1 Aspectos físicos.
  - 2.2 Aspectos asociados al uso de los recursos.
- 3.0. Proceso Productivo de Energía Eléctrica.
- 4.0. Emisiones a la Atmósfera.
- 5.0. Residuos Líquidos, Sólidos y Lodos:
  - 5.1 Efluentes Líquidos.
  - 5.2 Residuos Sólidos.
  - 5.3 Lodos.
  - 5.4 Tratamiento y Disposición Final.

31. De lo expuesto, se desprende que el artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM establece la obligación de presentar dos informes: (i) Informe Anual de Gestión Ambiental; y, (ii) Informe sobre generación de emisiones y/o vertimientos de residuos de la actividad eléctrica.
32. Asimismo, la DFSAI indicó que el incumplimiento del artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM se encontraría tipificado en el numeral 3.9 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, el cual establece como infracción y contempla como sanción a imponer lo siguiente:

N°	Tipificación de infracción	Base Legal	Sanción	Multas en UIT			
				E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
3.9.	Por no presentar dentro de los plazos establecidos un Registro de Monitoreo.	Arts. 25° y 47° inc. c) del Reglamento de Protección Ambiental. Art. 9° de la R.D. N° 008-97-EM/DGAA	De 1 a 500 UIT.	(M) Hasta 100 UIT	(M) Hasta 200 UIT	(M) Hasta 350 UIT	(M) Hasta 500 UIT

33. Sin embargo, debe indicarse que el numeral 3.9 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD antes citada, tipifica como infracción **"el no presentar dentro de los plazos establecidos un Registro de Monitoreo"**. Asimismo, tipifica como infracción las obligaciones contenidas en los artículos 25°, inciso c) del artículo 47° del Decreto Supremo N° 29-94-EM y el artículo 9° de la Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA, que aprobó los niveles máximos permisibles para efluentes líquidos producto de las actividades de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica (en adelante, **Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA**). Dichas normas disponen como obligaciones las siguientes:

Cuadro N° 2: Obligaciones establecidas en el Decreto Supremo N° 29-94-EM y Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA

Decreto Supremo N° 29-94-EM	Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA
<b>Artículo 25°.-</b> El plazo de la presentación del PAMA no será mayor de dieciocho (18) meses a partir de la fecha de vigencia del presente Reglamento; y contendrá los resultados de un Programa de Monitoreo de doce (12) meses adecuado para cada actividad eléctrica. Trimestralmente, y en el término del mes siguiente del trimestre vencido, se entregarán los resultados parciales del programa de monitoreo. Esto rige para los tres (3) primeros trimestres.	<b>"Artículo 9°.-</b> Los responsables de las actividades de electricidad están obligados a efectuar el muestreo de los efluentes y sus análisis químicos con una frecuencia mensual. Los reportes corresponderán a los trimestres que concluyen en los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre y serán presentados el último día hábil del mes siguiente al trimestre vencido a la Dirección General de Electricidad. Los reportes se presentarán por duplicado en forma impresa y en medio magnético".
<b>Artículo 47°.-</b> Los Titulares de las Concesiones y	

- 5.5 Reciclará algunos de sus residuos.  
6.0. Ruidos.  
7.0. Plano de Localización.



Decreto Supremo N° 29-94-EM	Resolución Directoral N° 008-97-EM/DGAA
<p><i>Autorizaciones, en caso de incumplimiento de lo prescrito en el presente Reglamento, serán sancionados por la DGE, teniendo en cuenta entre otros factores: el tamaño del sistema en operación, su ubicación en una concesión o autorización, la magnitud de la falta y la reincidencia, de acuerdo a lo siguiente:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>c. Por no presentar PAMA, hasta 20 UIT</i></p>	

Elaboración: TFA

34. De lo expuesto, se observa que el numeral 3.9 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD tipifica como infracción la obligación de los titulares de las concesiones y/o autorizaciones para ejercer la actividad eléctrica, de presentar los registros de monitoreo, observándose además que dicho instrumento no tipifica como infracción la obligación contenida en el artículo 8° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, referida a la presentación del Informe Anual de Gestión Ambiental conjuntamente con el Informe consolidado de los vertimientos o la información incompleta de dichos informes. Dicha obligación más bien se encuentra tipificada como infracción en los numerales 3.3 y 3.4 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD<sup>36</sup>.
35. Resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
36. En virtud de lo expuesto, se ha podido constatar que la Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAL del 28 de agosto de 2014 fue emitida vulnerando el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al no haberse realizado una adecuada subsunción de hechos a la norma sustantiva y a la norma

<sup>36</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

**Anexo 3**  
**Multas por incumplimiento a la normatividad en el Sector Eléctrico sobre el medio ambiente**

N°	Tipificación de Infracción	Base Legal	Sanción	Multas en UIT			
				E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
3.3.	Por no presentar el informe anual sobre el cumplimiento de la legislación ambiental durante el ejercicio anterior dentro del plazo establecido incluyendo el Anexo N° 2 del Reglamento de Protección Ambiental.	Art. 31° inc. h) de la Ley. Art. 201° inc. b) del Reglamento. Artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental	De 1 a 500 UIT	(M) Hasta 100 UIT	(M) Hasta 200 UIT	(M) Hasta 350 UIT	(M) Hasta 500 UIT
3.4.	Por presentar información incompleta, falsa o dolosa.	Art. 31° inc. h) de la Ley. Art. 201° inc. b) del Reglamento. Artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental	De 1 a 500 UIT	(M) Hasta 100 UIT	(M) Hasta 200 UIT	(M) Hasta 350 UIT	(M) Hasta 500 UIT

tipificadora, incurriéndose de esta manera en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10º de la citada norma legal<sup>37</sup>. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, debiéndose devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones.

37. En atención a la declaración de nulidad contenida en el considerando anterior, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre lo alegado por Consorcio Transmantaro en los literales c) y d) del considerando 6 de la presente resolución.

#### VI. SOBRE LA SOLICITUD DEL USO DE LA PALABRA

38. Consorcio Transmantaro solicitó el uso de la palabra a fin de sustentar los argumentos de su recurso de apelación.
39. No obstante, tal como se ha señalado en el punto V.1 de la presente resolución, se observa que la Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI contiene un vicio que acarrea su nulidad, al no haberse realizado una adecuada subsunción de hechos a la norma sustantiva y a la norma tipificadora, correspondiendo por tanto remitir el expediente de trámite nuevamente a la DFSAI, a fin de que esta proceda de acuerdo con sus atribuciones.
40. Por tanto, esta Sala estima que, en tanto no se está emitiendo un pronunciamiento sobre los argumentos referidos a los hechos materia de presunta infracción al haberse detectado un vicio de nulidad, no corresponde conceder la audiencia oral solicitada por Consorcio Transmantaro.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema 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° 022-2009-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.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 518-2014-OEFA/DFSAI del 28 de agosto de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, y en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo; y **DEVOLVER** los actuados a la

<sup>37</sup>

LEY N° 27444.

Artículo 10º.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...).



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo con sus atribuciones.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a Consorcio Transmantaro S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ**  
Presidente  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental