



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

**RESOLUCIÓN N° 489-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1575-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : ELECTROCENTRO S.A.  
SECTOR : ELECTRICIDAD  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1148-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** Se confirma la Resolución Directoral N° 1148-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Electrocentro S.A. por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución e impuso la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 20 de noviembre de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Electrocentro S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Electrocentro**) es titular del Sistema Eléctrico Rural Puerto Bermúdez III Etapa (en adelante, **SER Puerto Bermúdez**), ubicado en el distrito Puerto Bermúdez, provincia de Oxapampa, departamento de Pasco<sup>2</sup>.
2. Respecto al SER Puerto Bermúdez, Electrocentro cuenta con la Declaración de Impacto Ambiental aprobada con Resolución Directoral N° 041-2015-GRP-GGR-GRDE/DREMH del 7 de setiembre de 2015<sup>3</sup> (en adelante, **DIA**).
3. Del 7 al 11 de noviembre de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial<sup>4</sup> al Sistema Eléctrico (en adelante, **Supervisión Especial 2016**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 11 de noviembre de 2016

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyentes N° 20129646099.

<sup>2</sup> Según se detalla en el apartado I del Informe de Supervisión N° 416-2017-OEFA/DS-ELE.

<sup>3</sup> Según se detalla en el apartado II del Informe de Supervisión N° 416-2017-OEFA/DS-ELE.

<sup>4</sup> Esta acción de supervisión se llevó a cabo a raíz del Oficio N° 1210-2016-SERNAP-DGANP del 5 de agosto de 2016, a través del cual la SERNANP puso en conocimiento del OEFA supuestos incumplimientos a la normativa ambiental por parte de Electrocentro. Ver numeral 1.2 del Informe de Supervisión N° 416-2017-OEFA/DS-ELE.

(en adelante, **Acta de Supervisión**)<sup>5</sup>, y el Informe de Supervisión N° 416-2017-OEFA/DS-ELE del 16 de junio de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>6</sup>.

4. Sobre esta base, mediante Resolución Subdirectoral N° 2205-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018<sup>7</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Electrocentro (en adelante, **PAS**).
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado<sup>8</sup>, la SFEM emitió la Resolución Subdirectoral N° 2940-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 17 de diciembre de 2018<sup>9</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**), mediante la cual varió los hechos imputados con la Resolución Subdirectoral I, otorgándole al administrado un nuevo plazo para presentar sus descargos<sup>10</sup>.
6. Asimismo, mediante la Resolución Subdirectoral N° 421-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 29 de abril de 2019<sup>11</sup>, la SFEM amplió en tres (3) meses el plazo de caducidad del PAS, precisando que vencería el 9 de agosto de 2019.
7. En este contexto, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 635-2019-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 19 de junio de 2019<sup>12</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
8. Tras la revisión de los descargos presentados por Electrocentro contra el Informe Final de Instrucción<sup>13</sup>, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 1148-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019<sup>14</sup> (en adelante, **Resolución Directoral**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Electrocentro<sup>15</sup> por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

<sup>5</sup> El Acta de Supervisión se encuentra contenida en el Disco Compacto (CD) que obra en el folio 53.

<sup>6</sup> Folios 1 al 51.

<sup>7</sup> Folios 54 al 59, notificada el **9 de agosto de 2018** (folio 60).

<sup>8</sup> Folios 63 al 147, escritos y anexos presentados el 13 de setiembre de 2018.

<sup>9</sup> Folios 148 a 157, notificada el 7 de enero de 2019 (folio 158).

<sup>10</sup> Estos descargos fueron presentados por Electrocentro mediante su escrito del 7 de febrero de 2019 (folios 164 al 273).

<sup>11</sup> Folios 277 a 278, notificada el 2 de mayo de 2019 (folio 280).

<sup>12</sup> Folios 287 al 307, notificado el 21 de junio de 2019 (folio 49).

<sup>13</sup> Folios 313 al 325, escrito y anexos presentados el 12 de julio de 2019.

<sup>14</sup> Folios 326 al 347, notificada el **5 de agosto de 2019** (folio 348).

<sup>15</sup> El presente procedimiento se encuentra sujeto a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, en tanto la acción de supervisión fue realizada en el año 2016 y no se encuentra dentro de los supuestos de inaplicación previstos en dicho dispositivo:

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras<sup>16</sup>**

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	Electrocentro construyó un poste eléctrico de distribución adicional al tramo comprendido por los Vértices V35 al V35.5-FLP de la Derivación 19 kV, 1x35 mm <sup>2</sup> AAAC – 1oMRT – Puerto Violeta – Puerto Victoria – Puerto Amistad – Yarina del Sistema Eléctrico de Puerto Bermúdez III Etapa, incumpliendo lo establecido en la DIA del SER Puerto Bermúdez (en	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611 (LGA) <sup>17</sup> ; artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado con Ley N° 27446 (LSNEIA) <sup>18</sup> ; literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada con Decreto Ley N° 25844 (LCE) <sup>19</sup> ; los artículos 29°, 31° y 55° del Reglamento de la	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, así como el numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona

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 (...). **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.

(El sombreado es agregado).

<sup>16</sup> Mediante la Resolución Directoral se archivó la conducta infractora por la cual se imputó a Electrocentro no remitir la información requerida en el Acta de Supervisión dentro del plazo otorgado.

<sup>17</sup> LGA, aprobada con Ley N° 28611, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

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

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

<sup>18</sup> LSNEIA, aprobada con Ley N° 27446, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

**Artículo 15°.** - Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores (...).

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

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

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

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	adelante, Conducta Infractora 1).	Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) <sup>20</sup> ; y los artículos 5° y 13° del Reglamento de Protección en las Actividades Eléctricas, Decreto Supremo N° 29-94-EM (RPAAE) <sup>21</sup> .	prohibidas, aprobado con la referida resolución <sup>22</sup> .

<sup>20</sup> RLSNEIA, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 29°.** - Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

**Artículo 31°.** - Medidas de cierre o abandono

Las Autoridades Competentes deben regular y requerir medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, en los cuales se considerarán los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones, así como las medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre.

Estas medidas deben incluirse en el plan de cierre o abandono que forma parte del estudio ambiental o ser aprobadas adicionalmente de manera más detallada en otro instrumento de gestión ambiental, cuando corresponda.

**Artículo 55°.** - Resolución aprobatoria

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental (...).

<sup>21</sup> RPAAE, aprobado con Decreto Supremo N° 29-94-EM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de junio de 1994, y derogado por el Decreto Supremo N° 014-2019-EM, publicado el 7 de julio de 2019.

**Artículo 5°.** - Durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los Titulares de las Concesiones y Autorizaciones, a que se refieren los Artículos 3 y 4 de la Ley, tendrán la responsabilidad del control y protección del medio ambiente en lo que a dichas actividades concierne.

**Artículo 13°.** -En la solicitud de una Concesión definitiva, el solicitante presentará ante la DGE del Ministerio un EIA de conformidad con el inciso h) del artículo 25° de la Ley y las normas que emita la DFAA, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19°.

<sup>22</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013

**Artículo 4°.** - Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental: (...)

b) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

N°	Conductas infractoras	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
2	Electrocentro construyó tres postes eléctricos de distribución fuera del tramo comprendido entre los Vértices V14, V15 y V16 de la Línea Primaria 19 kV, 1x35 mm <sup>2</sup> AAAC – 1oMRT – Alvaríño Chinchihuaqui – Puerto Pascuala - Haway del Sistema Eléctrico de Puerto Bermúdez III Etapa, incumpliendo lo establecido la DIA del SER Puerto Bermúdez (en adelante, <b>Conducta Infractora 2</b> ).	Artículo 24° de LGA; artículo 15° de la LSNEIA; literal h) del artículo 31° de la LCE; los artículos 29°, 31° y 55° del RLSNEIA; y los artículos 5° y 13° del RPAAE.	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, así como el numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, aprobado con la referida resolución.
3	Electrocentro construyó ocho postes eléctricos de distribución adicionales al tramo comprendido entre los Vértices V27 y V27.1-FLP de la Derivación 19 kV, 1x35 mm <sup>2</sup> AAAC – 1oMRT – Puerto Lagarto del Sistema Eléctrico de Puerto Bermúdez III Etapa, incumpliendo lo establecido la DIA del SER Puerto Bermúdez (en adelante, <b>Conducta Infractora 3</b> ).	Artículo 24° de LGA; artículo 15° de la LSNEIA; literal h) del artículo 31° de la LCE; los artículos 29°, 31° y 55° del RLSNEIA; y los artículos 5° y 13° del RPAAE.	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, así como el numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, aprobado con la referida resolución.

Fuente: Resolución Subdirectorial II y la Resolución Directoral.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

9. Asimismo, la DFAI impuso a Electrocentro la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva**

Conductas infractoras	Medida correctiva		
	Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
1. Electrocentro construyó un poste eléctrico de distribución adicional al tramo comprendido por los vértices V35 al V35.5-FLP de la Derivación 19 kV, 1x35 mm <sup>2</sup> AAAC – 1oMRT – Puerto Violeta – Puerto	Implementar un procedimiento interno de manejo ambiental para las actividades de mantenimiento de los postes eléctricos de distribución	En un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución.	En un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles adicionales a los otorgados para la implementación del procedimiento interno referido en la Obligación 1, el administrado deberá presentar a la DFAI copia

**Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones**

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO)	BASE LEGAL REFERENCIAL	GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2. DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.2 Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15 de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley de SEIA.	Grave	De 10 a 1000 UIT

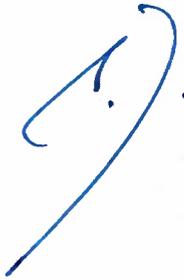
Victoria – Puerto Amistad – Yarina del Sistema Eléctrico de Puerto Bermúdez III Etapa, incumpliendo lo establecido en la DIA del SER Puerto Bermúdez.	adicionales, con la finalidad de evitar la generación de posibles impactos al componente flora y perturbaciones a la fauna local (en adelante, <b>Obligación 1</b> ).		del procedimiento, el cual debe considerar como mínimo: (i) realizar el mantenimiento de las instalaciones eléctricas únicamente dentro de la faja de servidumbre; (ii) establecer la prohibición de la caza de animales silvestres; (iii) evitar la generación de ruidos excesivos.
2. Electrocentro construyó tres postes eléctricos de distribución fuera del tramo comprendido entre los Vértices V14, V15 y V16 de la Línea Primaria 19 kV, 1x35 mm2 AAAC – 10MRT – Alvaríño Chinchihuaqui – Puerto Pascuala - Haway del Sistema Eléctrico de Puerto Bermúdez III Etapa, incumpliendo lo establecido la DIA del SER Puerto Bermúdez.	Establecer canales de comunicación que permitan difundir y socializar las medidas de manejo ambiental aprobadas en el procedimiento interno referido en la obligación N° 1, dirigido hacia el personal que realiza las labores de mantenimiento de los postes eléctricos de distribución adicionales (en adelante, <b>Obligación 2</b> ).	En un plazo no mayor a treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de implementado el procedimiento interno de manejo ambiental para las actividades de mantenimiento de los postes eléctricos de distribución adicionales.	En un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles adicionales a los otorgados para la comunicación del procedimiento interno referido en la obligación N° 2, el administrado deberá presentar a la DFAI los medios probatorios para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, tales como: fotografías, listas de capacitación, afiches informativos, entre otros que considere pertinente.
3. El administrado construyó ocho postes eléctricos de distribución adicionales al tramo comprendido entre los Vértices V27 y V27.1-FLP de la Derivación 19 kV, 1x35 mm2 AAAC – 10MRT – Puerto Lagarto del Sistema Eléctrico de Puerto Bermúdez III Etapa, incumpliendo lo establecido la DIA del SER Puerto Bermúdez.			

Fuente: Resolución Directoral.  
Elaboración: TFA.

10. El 20 de agosto de 2019, Electrocentro interpuso un recurso de reconsideración<sup>23</sup> contra la Resolución Directoral.
11. El 10 de octubre de 2019, Electro Centro presentó un recurso de apelación<sup>24</sup> contra la Resolución Directoral, indicando que, ante la falta de pronunciamiento de la DFAI sobre su recurso de reconsideración, se acogían al silencio administrativo negativo. Para estos efectos, el administrado planteó los siguientes argumentos:

<sup>23</sup> Folios 349 al 356.

<sup>24</sup> Folios 362 al 365.

- 
- 
- 
- (i) La DFAI no realizó un análisis motivado del alegato interpuesto con el escrito presentado el 12 de julio de 2019 (Carta N° GR-610-2019), ya que no tuvo en cuenta lo establecido en el Decreto Supremo N° 014-2019-EM, que aprueba el nuevo reglamento ambiental para las actividades eléctricas.
- (ii) Al momento de tipificar las supuestas infracciones se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, en la medida que no existe una norma con rango de Ley que establezca con precisión la conducta ilícita.
- (iii) Asimismo, en calidad de medio probatorio y defensa técnica se adjunta el Informe Técnico N° MRT-055-2019, en el cual se indica que los hechos referidos a las conductas imputadas serán acogidos al Plan Ambiental Detallado previsto en el nuevo reglamento ambiental para las actividades eléctricas.
- (iv) Por otro lado, debe eximirse de responsabilidad administrativa debido a que se ha configurado la eximente de subsanación voluntaria, por lo que corresponde que se aplique el artículo 20° del Reglamento de Supervisión Directa. Adicionalmente, se habría generado las eximentes de obrar en cumplimiento de un deber legal y error inducido por la Administración.
- (v) La DFAI no ha tomado en cuenta la Ley N° 30230, que establecía que el OEFA debe privilegiar las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora.
- (vi) Corresponde que se archive también la presente causa administrativa, en atención a lo dispuesto en el artículo 10.3° de la Resolución N° 027-2017-OEFA/CD.
- (vii) Por todo lo expuesto, se ha vulnerado los principios del debido procedimiento, legalidad, razonabilidad, conducta procedimental, verdad material y motivación, por lo que corresponde se declare la nulidad del procedimiento.

12. Finalmente, mediante Memorando N° 1568-2019-OEFA/DFAI del 14 de octubre de 2019<sup>25</sup>, la DFAI remitió a la Secretaría Técnica del TFA el recurso de apelación interpuesto por el administrado.

## II. COMPETENCIA



13. 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<sup>26</sup>, se creó el OEFA.

<sup>25</sup> Folio 366.

<sup>26</sup> Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.  
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

- 
14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley de SINEFA**)<sup>27</sup>, 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.
15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>28</sup>.
16. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>29</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>30</sup> al OEFA. Siendo que mediante



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>27</sup> **Ley del SINEFA, aprobada con Ley N° 29325**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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



<sup>28</sup> **Ley del SINEFA**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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



<sup>29</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>30</sup> **Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>31</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.

17. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>32</sup> y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>33</sup>, se disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, se considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y

#### 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>31</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.

#### Ley del SINEFA.

##### Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

- <sup>33</sup> Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

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

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

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

##### Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

microorganismos)<sup>34</sup>.

19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>35</sup> se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
21. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>36</sup>.
22. 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>37</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>38</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

<sup>34</sup> Fundamento jurídico 27 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>37</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>38</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, ha señalado sobre el derecho a un ambiente sano 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".

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>39</sup>.

23. 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.
24. 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>40</sup>.
25. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

#### IV. ADMISIBILIDAD

26. En su recurso de apelación, Electrocentro señala que se acoge al silencio administrativo negativo, en la medida que la DFAI no se ha pronunciado, dentro del plazo previsto, respecto a su recurso de reconsideración planteado contra la Resolución Directoral.
27. Sobre el particular, en el artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>41</sup>, se establece que un recurso de reconsideración debe presentarse dentro de los quince (15) días hábiles y resolverse en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles desde su interposición.

<sup>39</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>40</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

<sup>41</sup> TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

**Artículo 218°.** - Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son: (...)

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

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

- 
- 
- 
- 
- 
- 
28. En el presente caso, el recurso de reconsideración de Electrocentro fue presentado el 20 de agosto de 2019, es decir, dentro de los quince (15) días hábiles de notificada la Resolución Directoral (5 de agosto de 2019).
29. Siendo esto así, el plazo de treinta (30) días hábiles en cuestión venció el 12 de setiembre de 2019; no obstante, la DFAI no emitió pronunciamiento alguno sobre el recurso de reconsideración del administrado.
30. Partiendo de esta premisa, se procederá a evaluar los efectos de la falta de pronunciamiento dentro del plazo previsto para resolver un recurso de reconsideración.
31. En esta línea, cabe mencionar que la institución del silencio administrativo se convierte en la sustitución de la expresión concreta del órgano administrativo por la manifestación abstracta prevenida por la LPAG<sup>42</sup>, estableciendo que una vez transcurrido un determinado plazo se deriva por ficción legal una manifestación de voluntad estatal con efectos jurídicos en un determinado sentido (estimatorio o desestimatorio).
32. En el ordenamiento jurídico nacional vigente se establece como regla general la aplicación del silencio administrativo positivo para los procedimientos de aprobación automática y evaluación previa, salvo los casos previstos taxativamente en donde opera el silencio negativo.
33. Precisamente, dentro de los supuestos de silencio negativo se encuentra aquel referido a la petición de un administrado (como el pedido de reconsiderar una decisión) que incide en bienes jurídicos como el medio ambiente, cuya tutela se busca a través de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante el OEFA<sup>43</sup>.
34. De lo expuesto se puede concluir que, en los procedimientos administrativos tramitados ante el OEFA, la falta de pronunciamiento sobre un recurso de reconsideración dentro del plazo previsto configura un silencio administrativo negativo.
35. Por consiguiente, estando a que Electrocentro se ha acogido en el presente caso al silencio administrativo negativo, corresponde proceder a resolver el recurso de apelación venido en grado.

<sup>42</sup> Cfr. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II. Decimotercera Edición 2018. Lima: Gaceta Jurídica. p 90.

<sup>43</sup> TUO de la LPAG  
**Artículo 38°.** - Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo  
38.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente (...)

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

36. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a las siguientes:
- (i) Determinar si la DFAI ha vulnerado los principios de verdad material, debido procedimiento y buena fe procedimental, así como su deber de motivación.
  - (ii) Determinar si la DFAI ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad durante la tramitación del presente procedimiento.
  - (iii) Determinar si la DFAI ha inaplicado lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230.
  - (iv) Determinar si la DFAI ha vulnerado el principio de razonabilidad durante la tramitación del presente procedimiento.
  - (v) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Electrocentro por la Conductas Infractoras N°s 1, 2 y 3.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

37. De forma preliminar al análisis de los argumentos de nulidad y de fondo, se considera necesario exponer el marco normativo que regula la obligación de cumplir con los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental, en tanto el incumplimiento de dicha obligación es objeto de las Conductas Infractoras N°s 1, 2 y 3.

### Sobre el marco normativo

38. Conforme a lo establecido en los artículos 16° y 18° de la LGA<sup>44</sup>, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados.

<sup>44</sup>

#### LGA

##### Artículo 16°.- De los instrumentos

- 16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.
- 16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

##### Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

39. De esta manera, en el artículo 24° de la LGA<sup>45</sup> se consagra a la evaluación de impacto ambiental como el 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 deben cumplir con las normas ambientales específicas<sup>46</sup>.
40. Asimismo, en el artículo 15° de la LSNEIA<sup>47</sup> se establece que el OEFA es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas previstas en la evaluación ambiental estratégica.
41. Por otro lado, corresponde mencionar que, conforme al literal h) del artículo 31° de la LCE<sup>48</sup>, los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas son responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial<sup>49</sup>, como las relativas al cumplimiento de instrumentos ambientales.
42. En esta línea, resulta pertinente traer a colación a los artículos 29°, 31° y 55° del RLSNEIA<sup>50</sup>, en los cuales se dispone que, una vez aprobados los instrumentos de

<sup>45</sup> LGA

**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 (...).

<sup>46</sup> Ver considerando 65 de la Resolución N° 474-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de diciembre de 2018.

<sup>47</sup> LSNEIA

**Artículo 15°. - Seguimiento y control (...)**

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

<sup>48</sup> LCE

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

<sup>49</sup> Cfr. KAHATT, Karin y AZERRAD, Cecilia. "Evolución del régimen legal ambiental para las actividades eléctricas: a propósito del vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas". En: *Revista Peruana de Energía*. N° 1, Lima, noviembre de 2012, p. 192.

<sup>50</sup> RLSNEIA

**Artículo 29°. - Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto**

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

**Artículo 55°. - Resolución aprobatoria (...)**

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

gestión ambiental por la autoridad competente y obtenida la certificación ambiental, el titular de la actividad es responsable de cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones contenidos en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento.

43. Adicionalmente, en el artículo 31° del RLSNEIA<sup>51</sup> se precisa que, en los instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, se considerarán los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones, así como las medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre.

44. Lo expuesto es complementado en materia eléctrica con los artículos 5° y 13° del RPAAE<sup>52</sup>, en los cuales se dispone que, durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los titulares de las concesiones y autorizaciones tendrán la responsabilidad del control y protección del ambiente en lo que a dichas actividades concierne, para lo cual la solicitud de una concesión definitiva presentada por el administrado deberá incluir un estudio de impacto ambiental.

45. Interpretando el marco normativo expuesto, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir, mitigar o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> **RLSNEIA.**

**Artículo 31°. - Medidas de cierre o abandono**

Las Autoridades Competentes deben regular y requerir medidas o instrumentos de gestión ambiental para el cierre o abandono de operaciones de un proyecto de inversión, en los cuales se considerarán los aspectos que resulten necesarios para evitar impactos ambientales y sociales negativos durante los periodos de cierre o suspensión temporal o parcial de operaciones, así como las medidas de rehabilitación a aplicar luego del cese de operaciones y su control post cierre. Estas medidas deben incluirse en el plan de cierre o abandono que forma parte del estudio ambiental o ser aprobadas adicionalmente de manera más detallada en otro instrumento de gestión ambiental, cuando corresponda.

<sup>52</sup> **RPAAE**

**Artículo 5°.** - Durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los Titulares de las Concesiones y Autorizaciones, a que se refieren los Artículos 3 y 4 de la Ley, tendrán la responsabilidad del control y protección del medio ambiente en lo que a dichas actividades concierne.

**Artículo 13°.** - En la solicitud de una Concesión definitiva, el solicitante presentará ante la DGE del Ministerio, un EIA de conformidad con el inciso h) del Artículo 25 de la Ley y con las normas que emita la DGAA, sin perjuicio de lo dispuesto en el cumplimiento del Artículo 19.

<sup>53</sup> Ver numeral 31 de la Resolución N° 067-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 16 de marzo de 2018, así como las Resoluciones N° 048-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de noviembre de 2016, 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, entre otras.

- 
46. Sobre esta base, el TFA también ha manifestado que, a efectos de determinar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado de un instrumento de gestión ambiental, corresponde no solo identificar el compromiso relevante, sino también, desarrollando un análisis progresivo, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo. Y luego de ello, evaluar el compromiso desde la finalidad que busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente<sup>54</sup>.

**VII.1 Determinar si la DFAI ha vulnerado los principios de verdad material, debido procedimiento y buena fe procedimental, así como su deber de motivación**

47. En su recurso de apelación, Electro Centro alega que se han vulnerado los principios del verdad material, debido procedimiento y buena fe procedimental, así como el deber de motivación.

- 
48. Para estos efectos, el administrado señala que la DFAI no realizó un análisis motivado del alegato interpuesto con el escrito presentado el 12 de julio de 2019 (Carta N° GR-610-2019), ya que no tuvo en cuenta lo establecido en el Decreto Supremo N° 014-2019-EM, que aprueba el nuevo reglamento ambiental para las actividades eléctricas.

49. Sobre esto último, en su recurso de apelación, Electrocentro adjunta el Informe Técnico N° MRT-055-2019, en el cual se indica que los hechos referidos a las conductas imputadas serán acogidos al Plan Ambiental Detallado previsto en el nuevo reglamento ambiental para las actividades eléctricas.

Sobre los principios de verdad material y debido procedimiento, y su vinculación con la debida motivación y el principio de buena fe procedimental

- 
50. Al respecto, el principio de verdad material se encuentra consagrado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>55</sup>, exigiendo a la Administración adoptar sus decisiones en base a hechos debidamente probados y sustentados a través de los medios probatorios correspondientes.
51. En torno al referido principio, la doctrina señala que este exige que el empleado público encargado de la instrucción de un procedimiento advierta la naturaleza

<sup>54</sup> Ver considerando 31 de la Resolución N° 324-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 12 de octubre de 2018.

<sup>55</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

- 1.11. **Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.



jurídica y los fines de cada uno de los documentos que forman parte del expediente administrativo, de modo que estos, a su vez, cumplan su finalidad en el procedimiento administrativo específico<sup>56</sup>.

52. El principio materia de análisis se encuentra vinculado, así, al principio del debido procedimiento, consagrado en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>57</sup>, el cual exige a la autoridad administrativa sujetarse al procedimiento establecido y respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo, entre ellas, la exigencia de la debida motivación.
53. De esta manera, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>58</sup>, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
54. Sobre esta base, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades que el principio de verdad material, concordado con el principio de debido procedimiento, establece una garantía a favor de los administrados para obtener decisiones administrativas que se encuentren motivadas y fundadas en derecho<sup>59</sup>.
55. Asimismo, corresponde mencionar que la aplicación de estos principios debe enmarcarse, también, en el principio de buena fe procedimental consagrado en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>60</sup>, por el cual todos los actores de un procedimiento administrativo realizan sus

<sup>56</sup> Cfr. JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. "Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo". En: *Revista Derecho PUCP*. N° 67. Lima, 2011. p. 200.

<sup>57</sup> **TUO de la LPAG.**  
**Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

<sup>58</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**  
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

<sup>59</sup> Considerandos 113 y 114 de la de la Resolución N° 146-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 10 de marzo de 2019.

<sup>60</sup> **TUO de la LPAG.**  
**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**  
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.8 **Principio de buena fe procedimental.** - La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. La autoridad administrativa no puede actuar contra sus propios actos, salvo los supuestos de revisión de oficio contemplados en la presente Ley. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procedimental.

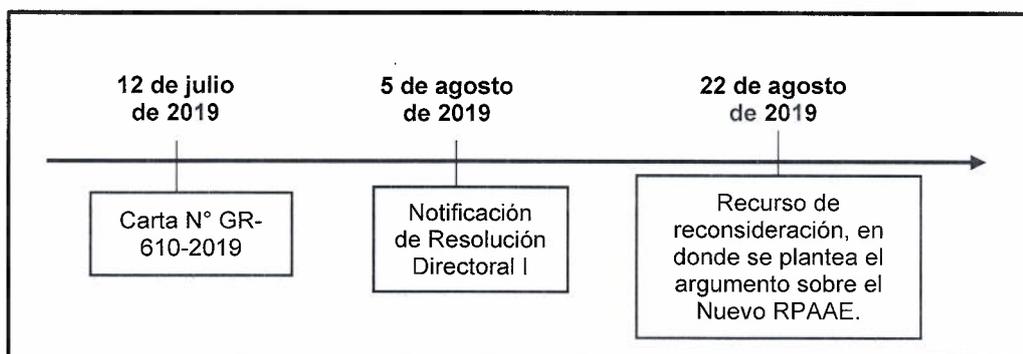
respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe.

56. Así, de cara a la Autoridad Administrativa, el principio de buena fe procedimental exige que esta emita sus decisiones valorando los argumentos y medios probatorios presentados por el administrado.
57. Por lo expuesto, se considera pertinente dilucidar si, en observancia de los principios antes glosados, la DFAI ha valorado adecuadamente los argumentos y medios probatorios aportados por Electrocentro para refutar dicha responsabilidad.

Sobre la valoración del argumento de defensa contenido en la Carta N° GR-610-2019

58. Como se expuso, Electrocentro alega que no se ha valorado su argumento de defensa planteado con la Carta N° GR-610-2019, presentada el 12 de julio de 2019, por la cual —según indica— solicitó se archive la presente causa, toda vez que se acogerá a lo dispuesto en el nuevo Reglamento de Protección Ambiental de Actividades Eléctricas, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-2019-EM (Nuevo RPAAE)<sup>61</sup>, es decir, al amparo de dicho reglamento, tramitará la obtención de un Plan Ambiental Detallado (PAD) respecto a la construcción de los postes objetos de las conductas infractoras.
59. Al respecto, de la revisión del expediente administrativo, se advierte que el argumento en cuestión no ha sido planteado con la Carta N° GR-610-2019<sup>62</sup>, sino a través del recurso de reconsideración de Electrocentro; es decir, con posterioridad a la emisión y notificación de la Resolución Directoral. Para efectos de comprender el desarrollo de los actuados, se ha elaborado el siguiente cuadro:

**Gráfico 1: Línea de tiempo sobre el cuestionamiento de Electrocentro**



Elaboración: TFA.

<sup>61</sup> Nuevo RPAAE, aprobado con Decreto Supremo N° 014-2019-EM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de julio de 2019.

<sup>62</sup> Ver folios 313 al 325.

60. Como se advierte del gráfico anterior, el argumento de Electrocentro fue planteado con posterioridad a la notificación de la Resolución Directoral, por lo que resulta razonable que en dicho acto administrativo la DFAI no aborde tal cuestionamiento.
61. En ese sentido, se puede concluir que sí existe una motivación del acto administrativo respecto a los argumentos de defensa y medios probatorios planteados por el administrado de forma previa a la emisión de la Resolución Directoral.
62. No obstante, a efectos de contar con un mayor marco de análisis, esta Sala considera necesario abordar en este punto el argumento planteado por Electrocentro, a fin de determinar su viabilidad jurídica y, con ello, la consistencia de la Resolución Directoral frente a nuestro ordenamiento jurídico.
63. De acuerdo al administrado corresponde se archive la presente causa pues los postes construidos, que no estaban contemplados en su instrumento de gestión ambiental, serán materia de un PAD que tramitará al amparo de los artículos 45°, 46.1° (inciso b) y 47° del Nuevo RPAAE<sup>63</sup>.

63

**Nuevo RPAAE.**

**Artículo 45°. - Definición del Plan Ambiental Detallado**

El PAD es un Instrumento de Gestión Ambiental complementario de carácter excepcional que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales generados o identificados en el área de influencia de la actividad eléctrica en curso y destinado a facilitar la adecuación de dicha actividad a las obligaciones y normativa ambiental vigentes, debiendo asegurar su debido cumplimiento, a través de medidas correctivas y permanentes, presupuestos y un cronograma de implementación, en relación a las medidas de prevención, minimización, rehabilitación y eventual compensación ambiental que correspondan.

**Artículo 46°. - Supuestos de aplicación del Plan Ambiental Detallado**

46.1 El Titular, de manera excepcional, puede presentar un PAD en los siguientes supuestos: (...)

- b) En caso de actividades eléctricas no contempladas en el supuesto anterior, que cuenten con Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental complementario y se hayan realizado ampliaciones y/o modificaciones a la actividad, sin haber efectuado previamente el procedimiento de modificación correspondiente (...).
- 46.2 Los supuestos contemplados en los literales a) y b) se aplican sin perjuicio de las facultades de supervisión y fiscalización que ostenta la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental.
- 46.3 El supuesto del literal c) no es pasible de un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que se enmarcó en la normativa vigente en su momento.
- 46.4 En el supuesto previsto en el literal b), el PAD que sea aprobado debe integrarse al Estudio Ambiental con el que cuenta el Titular, en el procedimiento de modificación y/o actualización que corresponda.

**Artículo 47°. - Comunicación de acogimiento al Plan Ambiental Detallado**

- 47.1 En todos los casos, el Titular que pretenda acogerse a esta adecuación ambiental debe comunicar a la DGAAE del MINEM dicha decisión, adjuntando información sobre los componentes construidos, dentro de un plazo de noventa (90) días hábiles contado a partir de la entrada en vigencia del presente Reglamento. La DGAAE del MINEM remite dicha comunicación a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental en el plazo de dos (2) días hábiles.
- 47.2 A efectos de la comunicación señalada en el numeral anterior, el Titular debe incluir una descripción del componente o modificación realizada no contemplada en la certificación ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental complementario o de la actividad sin certificación ambiental, según corresponda, así como fotografías fechadas en las que se aprecie el componente, modificación o actividad, en toda su extensión y que permita evidenciar su nivel de implementación.
- 47.3 Para la evaluación del PAD, el Titular debe cumplir con haber realizado la comunicación a la que se refiere el presente artículo.

64. Sobre el particular, dichos dispositivos establecen que, de forma excepcional, los titulares de actividades eléctricas pueden presentar un PAD en caso de actividades que cuenten con un estudio ambiental y se hayan realizado ampliaciones y/o modificaciones a la actividad, sin haber efectuado previamente el procedimiento de modificación correspondiente.

65. Para estos efectos, el titular que pretenda acogerse a esta adecuación ambiental debe comunicar tal decisión al Ministerio de Energía y Minas (**MINEM**) dentro del plazo de 90 días hábiles contados a partir de la entrada en vigencia del Nuevo RPAAE, es decir, a partir del **8 de julio de 2019**<sup>64</sup>. Así pues, una vez comunicada la decisión de adecuamiento, el titular deberá presentar el PAD dentro de un plazo máximo e improrrogable de tres (3) años contados a partir del vencimiento de los 90 días hábiles<sup>65</sup>.

66. No obstante, conforme se establece en el numeral 46.2 del artículo 46° del Nuevo RPAAE<sup>66</sup>, el supuesto de adecuamiento ambiental que alega el administrado se aplica sin perjuicio de las facultades de supervisión y fiscalización que ostenta la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental. Es decir, independientemente de la decisión del administrado de acogerse al régimen de adecuamiento ambiental materia de análisis, el OEFA mantiene su facultad de fiscalización ambiental respecto a las conductas infractoras imputadas con motivo de la Supervisión Especial 2016.

67. Por tanto, corresponde rechazar el argumento planteado por Electrocentro en este extremo, toda vez que no se ha identificado vulneración de los principios de verdad material y debido procedimiento, ni del deber de motivación por parte de la DFAI.

## VII.2 Determinar si la DFAI ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad durante la tramitación del presente procedimiento

68. En su recurso de apelación, Electrocentro alega que se han vulnerado el principio de legalidad y tipicidad, pues no existe una norma con rango de Ley que establezca con precisión la conducta ilícita.

<sup>64</sup> Día siguiente de publicado el Nuevo RPAAE en el diario oficial *El Peruano*.

<sup>65</sup> **Nuevo RPAAE**  
**Cuarta. - Plan Ambiental Detallado**  
El Titular debe presentar el PAD dentro de un plazo máximo e improrrogable de tres (3) años contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el numeral 47.1 del artículo 47 del presente Reglamento.

<sup>66</sup> **Nuevo RPAAE**  
**Artículo 46°. - Supuestos de aplicación del Plan Ambiental Detallado**  
46.1 El Titular, de manera excepcional, puede presentar un PAD en los siguientes supuestos: (...)  
b) **En caso de actividades eléctricas no contempladas en el supuesto anterior, que cuenten con Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental complementario y se hayan realizado ampliaciones y/o modificaciones a la actividad, sin haber efectuado previamente el procedimiento de modificación correspondiente (...).**  
46.2 **Los supuestos contemplados en los literales a) y b) se aplican sin perjuicio de las facultades de supervisión y fiscalización que ostenta la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental.**  
(El sombreado es agregado)

## Sobre los principios de legalidad y tipicidad

69. Al respecto, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>67</sup>, por el principio de legalidad las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
70. Sobre este principio, nuestro Tribunal Constitucional<sup>68</sup> ha precisado que una de sus manifestaciones que se imponen al legislador administrativo o penal es el subprincipio de tipicidad.
71. Así pues, el principio de tipicidad en materia administrativa se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>69</sup>, en el cual se establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas, de forma expresa, en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>70</sup>.
72. Interpretando este principio, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>71</sup> que el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) un primer nivel, donde

<sup>67</sup> TUO de la LPAG.

### **Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

<sup>68</sup> Según fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA.

<sup>69</sup> TUO de la LPAG.

### **Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

<sup>70</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. y SANZ, I. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Arazandi. España, 2010. p. 132.

<sup>71</sup> Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.



se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo; y, (ii) un segundo nivel, referido a la fase de la aplicación de la norma, donde se exige que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma y si tal correspondencia no existe, se produce la falta de tipificación de los hechos<sup>72</sup>.

73. Con relación al primer nivel, la exigencia de precisión suficiente<sup>73</sup> tiene como finalidad que, en un caso en concreto, al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>74</sup>.



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

Sobre la aplicación del principio de tipicidad en el presente caso

75. De acuerdo al administrado, no existe una norma con rango de Ley que establezca con precisión la conducta ilícita, por lo que sus cuestionamientos se enfocarían al primer nivel de análisis del principio de tipicidad; de ahí, que corresponda determinar el asidero legal de tal cuestionamiento.

76. En este orden, se tiene que las Conductas Infractoras N<sup>os</sup> 1, 2 y 3 cuestionan el hecho que Electrocentro construyera postes eléctricos que no estaban previstos



<sup>72</sup> En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.



<sup>73</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: (i) la reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; (ii) la exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; (iii) la interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.



<sup>74</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

5. (...) 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.

en el DIA del SER Puerto Bermúdez, incumpliendo lo establecido en tal instrumento de gestión ambiental, el cual precisa el número y ubicación de los postes que se construirían.

77. Sobre esta base, se imputó al administrado la infracción de la siguiente norma tipificadora: incumplir lo establecido en los instrumentos de gestión ambiental, generando daño potencial a la flora o fauna, la cual se encuentra prevista en el literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD<sup>75</sup>.
78. Como se advierte, la infracción administrativa imputada a Electro Oriente se encuentra regulada con la precisión suficiente, permitiendo comprender sin dificultad la conducta que se está proscribiendo: el incumplimiento de un instrumento de gestión ambiental<sup>76</sup>.
79. Asimismo, el hecho que la tipificación de la infracción se encuentre prevista en una norma reglamentaria emitida por el OEFA, que por su naturaleza no tiene rango de ley<sup>77</sup>, no determina que exista, *per se*, una vulneración del principio de tipicidad.
80. Según se dispone en el numeral 4 del artículo 248° del TUPA de la LPAG<sup>78</sup>, las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas

<sup>75</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013

**Artículo 4°.** - Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental: (...)

- b) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

<sup>76</sup> El hecho que la norma tipificadora se complemente con otros dispositivos previstos en el mismo RLGRS no vulnera el principio de tipicidad. Como ha manifestado el Tribunal Constitucional, dicho principio no puede exigir una claridad y precisión absoluta:

No puede entenderse (...) en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso (fundamento jurídico 46 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0010-2002-AI-TC).

<sup>77</sup> En el inciso 4° del artículo 200° de la Constitución se establece las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley las siguientes normas: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas. Ver fundamento jurídico 2 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0005-2010-PI-TC.

<sup>78</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo 248°.** - Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. **Tipicidad.** - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas

dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

81. Sin embargo, este desarrollo normativo debe tener en consideración dos conceptos: la habilitación y remisión. Por el primero, exige una norma con rango de ley que permita (habilite) al Ejecutivo dictar las disposiciones legales del caso sobre la materia objeto de regulación. Respecto al segundo concepto, este exige que el contenido objeto de regulación respete y sea coherente con la norma de rango de ley, es decir, su contenido tiene que remitirse necesariamente a esta última<sup>79</sup>.
82. De esta manera, el principio de tipicidad acepta que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados “los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer”<sup>80</sup>.
83. En el caso que nos ocupa, en el artículo 11° de la Ley del SINEFA<sup>81</sup> se **habilita** al OEFA para reglamentar y establecer la tipificación de infracciones y graduación de sanciones sobre las materias de su competencia, como la referida a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales contenidas en instrumentos de gestión ambiental.

---

conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (...)

(El sombreado es agregado)

<sup>79</sup> Cfr. NIETO, Alejandro (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecno. pp. 267 – 280.

<sup>80</sup> GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

<sup>81</sup> **Ley del SINEFA**

**Artículo 11°.- Funciones generales del OEFA**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, **así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental** y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

- a) **Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)**, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

**En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes**, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas (...)" (El sombreado es agregado).

84. De igual modo, la norma tipificadora imputada (incumplir un instrumento de gestión ambiental) nos remite también a una norma con rango de ley. En efecto, conforme al artículo 15° de LSNEIA<sup>82</sup> y el artículo 17° de la Ley del SINEFA<sup>83</sup>, normas con rango de ley, el OEFA es responsable de la supervisión de la implementación de las medidas establecidas en los instrumentos de gestión ambiental, siendo que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en dichos instrumentos constituye una infracción administrativa.

85. Así pues, la legalidad de la norma tipificadora contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD se encuentra amparada en Ley del SINEFA y la LSNEIA.

86. Por tanto, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado en este extremo, ya que no se evidencia vulneración alguna del principio de tipicidad.

### VII.3 Determinar si la DFAI ha inaplicado lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230

87. Por otro lado, en su recurso de apelación, Electrocentro señala que la DFAI no ha tomado en cuenta lo dispuesto en la Ley N° 30230, en la cual se prevé que el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora.

88. Al respecto, mediante la Ley N° 30230, específicamente a través de su artículo 19°<sup>84</sup>, se estableció que, durante un periodo de tres (3) años contados a

<sup>82</sup> LSNEIA

#### Artículo 15°.- Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores (...).

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

<sup>83</sup> Ley del SINEFA

#### Artículo 17°.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente. (El sombreado es agregado).

<sup>84</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 periodo, 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

partir de la vigencia de esta ley, el OEFA debía privilegiar las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

89. Así, salvo los supuestos de infracción previstos en el propio artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>85</sup>, durante el periodo de vigencia de este dispositivo el OEFA debía tramitar procedimientos excepcionales y, en caso la autoridad administrativa declare la existencia de infracción, tenía que ordenar la realización de medidas correctivas, de corresponder, en lugar de la imposición de una multa.
90. Como ha manifestado el TFA en anteriores oportunidades<sup>86</sup>, el artículo 19° de la Ley N° 30230 buscó que la facultad del OEFA para imponer sanciones se encuentre suspendida para las infracciones que se comentan durante el periodo de (3) años de vigencia previstos en dicha ley, que inició el 13 de julio de 2014 y culminó el 13 de julio de 2017<sup>87</sup>.
91. De esta manera, en el caso de las infracciones cometidas en dicho periodo, la Administración solo se encontraba facultada a declarar la responsabilidad administrativa y, de corresponder, dictar la medida correctiva respectiva; y solo en caso se incumpla la medida en cuestión, podía imponer sanciones (multa o amonestación)<sup>88</sup>.
92. En el presente caso, contrariamente a lo afirmado Electrocentro, la DFAI sí ha aplicado el artículo 19° de la Ley N° 30230, tal como se indica en el considerando 12 de la Resolución Directoral.
93. Así, dentro del marco de este régimen excepcional, y en atención a la evaluación de los medios probatorios presentados por el administrado, mediante Resolución Directoral la DFAI declaró: (i) la responsabilidad administrativa de Electrocentro por las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente

---

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. (...)

<sup>85</sup> Ley N° 30230.

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

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. 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 periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

(El sombreado es agregado).

<sup>86</sup> Ver la Resolución N° 006-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de abril de 2017 (considerandos 73 y 74) y Resolución N° 252-2019-OEFA/TFA-SMEPIM (considerando 50).

<sup>87</sup> Criterio adoptado en el considerando 54 de la Resolución N° 252-2019-OEFA/TFA-SMEPIM.

<sup>88</sup> Sin embargo, conforme se desprende de la lectura del referido artículo 19° de la Ley N° 30230, en caso las conductas infractoras se encontrasen en los supuestos establecidos en los literales a), b) o c) de dicho artículo, la entidad podrá imponer el 100% de las multas aplicables (procedimientos ordinarios).

resolución; y, (ii) que en el presente caso resultaba pertinente el dictado de una medida correctiva.

94. Por lo expuesto, no se evidencia incumplimiento alguno por parte de la DFAI del artículo 19° de la Ley N° 30230.

#### VII.4 Determinar si la DFAI ha vulnerado el principio de razonabilidad durante la tramitación del presente procedimiento

95. En su recurso de apelación, Electrocentro menciona que se habría infringido también el principio de razonabilidad.

96. Al respecto, el principio de razonabilidad se encuentra consagrado, de forma genérica, en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>89</sup>, el cual dispone que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando califiquen infracciones, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>90</sup>.

97. Asimismo, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa se encuentra recogido en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>91</sup>, el cual establece que la comisión de la

<sup>89</sup> TUO de la LPAG.

##### Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia

- 1.4. **Principio de razonabilidad.** - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

<sup>90</sup> Respecto al principio de razonabilidad consagrado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la doctrina nacional ha mencionado lo siguiente:

La razonabilidad, en sentido estricto, implica que los fines perseguidos por la limitación a los intereses de los administrados sean válidos y legítimos en un Estado de derecho. Si los fines de dichos actos de gravamen tienen por finalidad justificar un comportamiento arbitrario, autoritario o discriminatorio por parte de la Administración Pública, es evidente que la misma viola el principio de preferencia por los derechos fundamentales y deviene en inconstitucional.

GUZMÁN, Christian. *Manual del procedimiento administrativo general*. Pacífico editores, Lima, 2013, pp. 46 y 47.

<sup>91</sup> TUO de la LPAG.

##### Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

3. **Razonabilidad.** - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
  - b) La probabilidad de detección de la infracción;
  - c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
  - d) El perjuicio económico causado;

conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

98. De esta manera, esta vertiente del principio de razonabilidad o proporcionalidad está vinculado a la determinación de la sanción administrativa, ya que si bien la potestad sancionadora se ejerce dentro de cierto marco discrecional<sup>92</sup>, tal situación no implica que la sanción no sea razonable<sup>93</sup>.
99. Sobre la base de dicho marco normativo, el TFA ha establecido en anteriores oportunidades<sup>94</sup> que el principio de razonabilidad en materia administrativa exige: (i) que las decisiones de la autoridad se adopten en el marco de sus facultades, manteniendo la proporción entre los medios a emplearse y los fines públicos que persigue; y, (ii) que en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones se impongan cumpliendo con el propósito de desincentivar la comisión de conductas infractoras.
100. En este orden de ideas, respecto al principio de razonabilidad general, corresponde precisar que, en el presente caso, las conductas infractoras versan sobre el incumplimiento del instrumento de gestión ambiental del administrado.
101. De esta manera, las infracciones materia de análisis tratan sobre el incumplimiento de una obligación cuyo "reproche" resulta relevante para la tutela del medio ambiente. En efecto, según ha establecido el TFA en anteriores oportunidades, los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, toda vez que se encuentran orientados a prevenir, mitigar o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas<sup>95</sup>.
102. En esa medida, la decisión de la DFAI de determinar la responsabilidad administrativa de Electrocentro resulta proporcional con relación al fin público que persigue.
103. Por otro lado, respecto al principio de razonabilidad aplicable al procedimiento

- 
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
  - f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
  - g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

<sup>92</sup> Al respecto, Juan Morón Urbina (*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p 699) señala que:

(...) cuando la ley autoriza a una autoridad pública la aplicación de sanciones administrativas le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el margen de apreciación subjetiva que tiene para poder tipificar la conducta incurrida, en determinar las pruebas necesarias, en la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la elección de la sanción a aplicarse, dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa.

<sup>93</sup> Ver numerales 100 y 102 de la Resolución N° 123-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 6 de marzo de 2019.

<sup>94</sup> Considerando 53 de la Resolución N° 044-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 9 de marzo de 2017.

<sup>95</sup> Ver numeral 31 de la Resolución N° 067-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 16 de marzo de 2018, así como las Resoluciones N°s 048-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de noviembre de 2016, 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, entre otras.

administrativo sancionador, en el presente caso, la determinación de responsabilidad administrativa no ha conllevado a que se aplique a Electrocentro una sanción concreta, sea esta una amonestación o una multa.

104. Por lo expuesto, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo, ya que no se evidencia vulneración alguna del principio de razonabilidad.

#### VII.5 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Electrocentro por la Conductas Infractoras N<sup>os</sup> 1, 2 y 3

105. En el presente caso, las Conductas Infractoras N<sup>os</sup> 1, 2 y 3 cuestionan el hecho que Electrocentro construyera postes eléctricos que no estaban previstos en la DIA del SER Puerto Bermúdez; razón por la cual, se procederá a abordar estas conductas en una sola cuestión controvertida, en la medida que los argumentos de defensa de fondo del administrado han sido planteados de forma general para este conjunto de conductas.
106. Sin embargo, para efectos de un mejor entendimiento, se detallará de forma específica qué extremo de la DIA del SER Puerto Bermúdez ha sido incumplido en cada una de las conductas en cuestión, para luego abordar los cuestionamientos de fondo planteados por Electrocentro.

#### Sobre el compromiso ambiental y la Supervisión Especial 2016

##### Sobre la Conducta Infractora N° 1

107. De acuerdo a la DIA de la SER Puerto Bermúdez, dentro del tramo comprendido por los **Vértices V35 al V35.5 – FLP** se previó la instalación de seis (6) postes eléctricos de distribución, tal como se muestra a continuación:

		COORDENADAS					
		Vértice	X	Y	COTAS	LONGITUD	ACUMULADO
9.3	Derivación 19 kV, 1x35 mm <sup>2</sup> AAAC – 1oMRT – Puerto Violeta – Puerto Victoria – Puerto Amistad – Yarina	V35	509367	8912861	246	0.00	0.00
		V35.1	509143	8910393	227	2478.14	2478.14
		V35.2	507256	8908347	240	2783.32	5261.47
		V35.3	507910	8906504	266	1955.60	7217.07
		V35.4	507884	8904912	236	1592.21	8809.28
		V35.5- FLP	504260	8905616	238	3691.75	12501.02

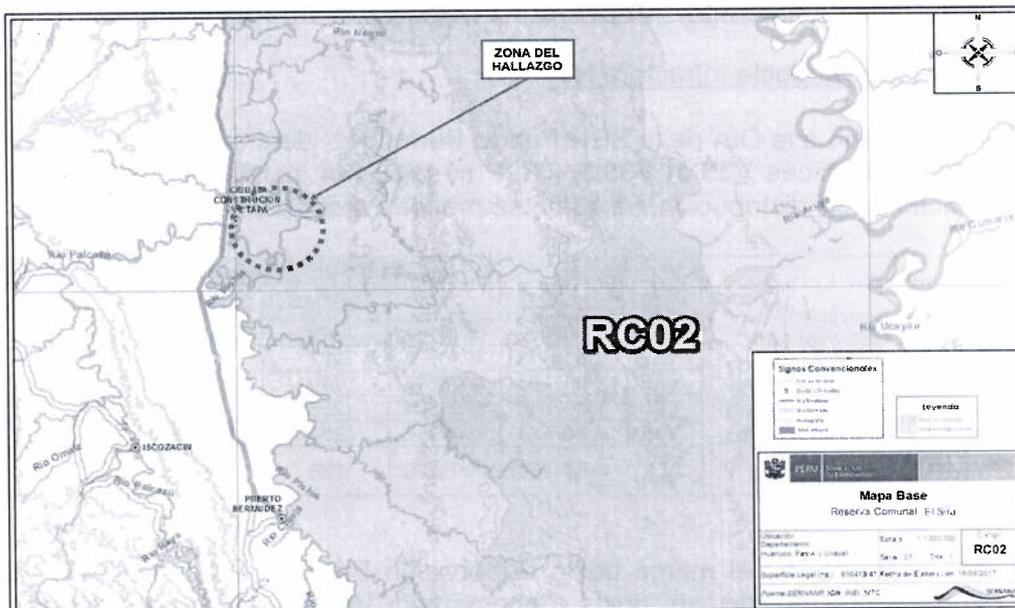
Fuente: DIA.

108. No obstante, en el marco de la Supervisión Especial 2016, la DS constató la implementación de un poste denominado Vértice AM-0 (coordenada UTM 501829E / 8906021N), que constituye un punto adicional al tramo de la Derivación 19 kV, 1x35 mm<sup>2</sup> AAAC – 1oMRT – Puerto Violeta – Puerto Victoria – Puerto Amistad – Yarina. Lo verificado por la DS se sustenta en la siguiente imagen:



Elaboración DFAI.  
Fuente: DIA y Acta de Supervisión.

109. Asimismo, se evidencia que el poste objeto del hallazgo se encontraban dentro de áreas naturales protegidas, tal como se puede observar del siguiente gráfico:



Elaboración: TFA.  
Fuente: (i) Acta de la Supervisión, (ii) DIA y (iii) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Mapa Base de la Reserva Comunal El Sira).

110. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral I, variada con la Resolución Subdirectoral II, la SFEM imputó a Electrocentro incumplir la DIA de la SER Puerto Bermúdez, pues construyó un (1) poste eléctrico de distribución adicional al tramo comprendido por los **Vértices V35 al V35.5-FLP**.

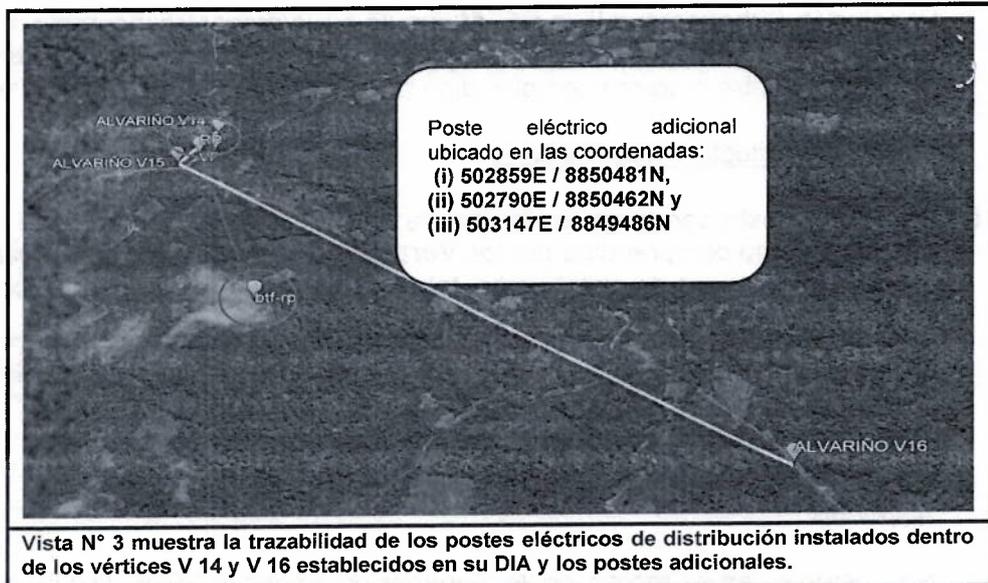
Sobre la Conducta Infractora N° 2

111. De forma similar a la conducta anterior, en la DIA de la SER Puerto Bermúdez se estableció que en el tramo comprendido por los **Vértices V14, V15 y V16** se instalarían tres (3) postes eléctricos de distribución, tal como se muestra a continuación:

23.2	Línea Primaria 19 kV, 1x35 mm <sup>2</sup> AAAC – 10MRT – Alvarino Chinchihuaqui – Puerto Pascuala - Haway	COORDENADAS					
		Vértice	X	Y	COTAS	LONGUITUD	ACUMULADO
		V14	502859	8850609	320	0.00	0.00
		V15	502699	8850387	336	273.65	273.65
		V16	505305	8848572	311	3175.76	3449.41

Fuente: DIA

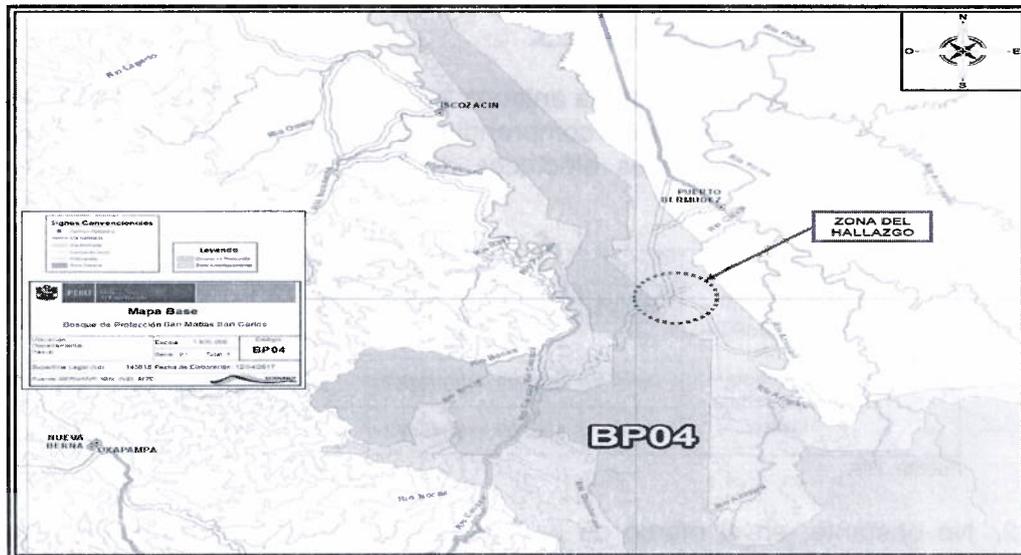
112. No obstante, en el marco de la Supervisión Especial 2016, la DS constató la instalación de tres (3) postes eléctricos adicionales a lo aprobado en su DIA, según las siguientes coordenadas UTM: (i) 502859E / 8850481N, (ii) 502790E / 8850462N y (iii) 503147E / 8849486N. Lo verificado por la DS se sustenta en la siguiente imagen:



Elaboración: DFAI.

Fuente: DIA y Acta de Supervisión.

113. Asimismo, los postes objeto del hallazgo se encontraban dentro de áreas naturales protegidas, tal como se puede observar del siguiente gráfico:



Elaboración: TFA.

Fuente: (i) Acta de la Supervisión, (ii) DIA y (iii) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Mapa Base del Bosque de Protección San Matías San Carlos).

114. En atención a ello, mediante la Resolución Subdirectoral I, variada con la Resolución Subdirectoral II, la SFEM imputó a Electrocentro incumplir la DIA de la SER Puerto Bermúdez, pues construyó **tres (3) postes eléctricos** de distribución adicionales entre el tramo comprendido por los **Vértices V14, V15 y V16**.

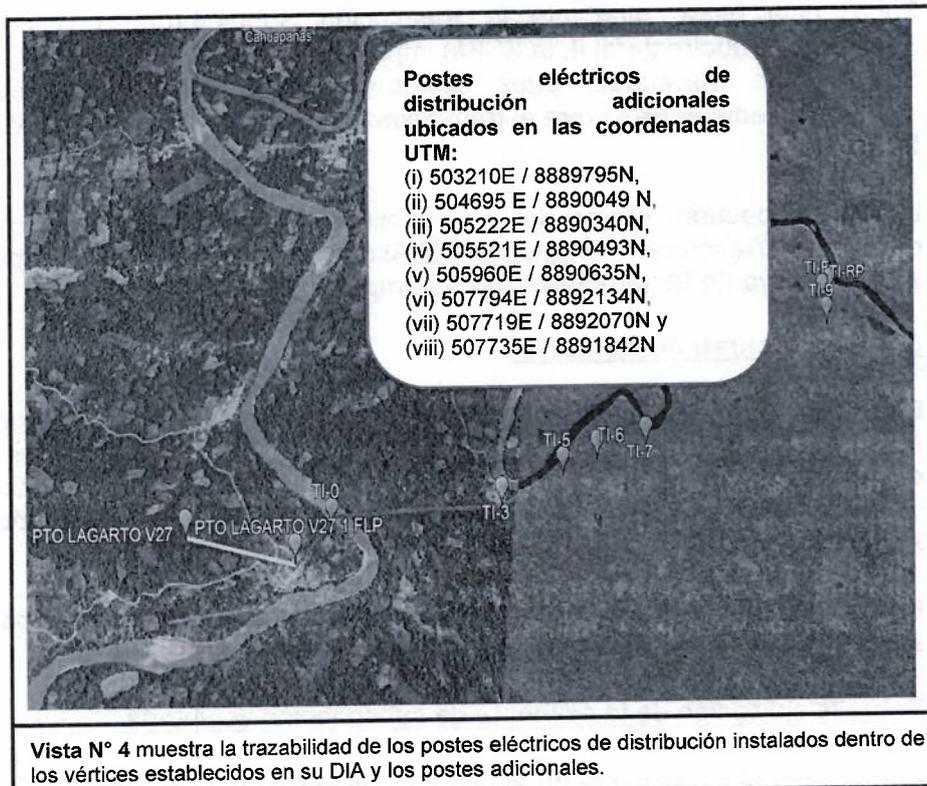
Sobre la Conducta Infractora N° 3

115. Respecto a esta conducta, en la DIA de la SER Puerto Bermúdez se estableció que en el tramo comprendido por los **Vértices V27 y V27.1-FLP** se instalarían dos (2) postes eléctricos de distribución, tal como se muestra a continuación:

14.1.1	Derivación 19 kV, 1x35 mm <sup>2</sup> AAAC – 1oMRT – Puerto Lagarto	COORDENADAS					
		Vértice	X	Y	COTAS	LONGITUD	ACUMULADO
		V27	501954	8889609	255	0.00	0.00
		V27.1-FLP	502940	8889502	251	991.79	991.79

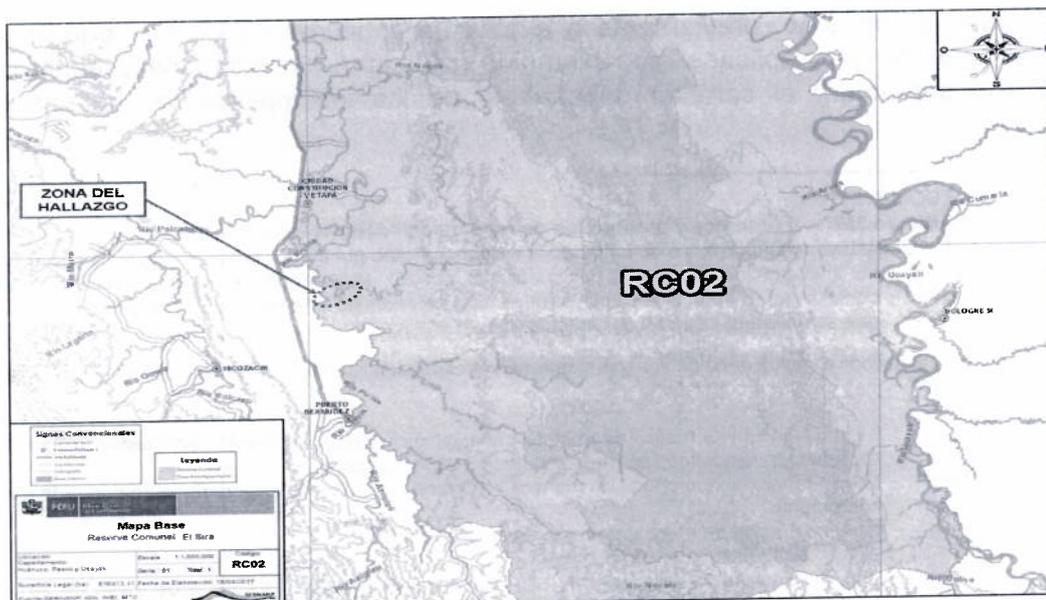
Fuente: DIA.

116. No obstante, en el marco de la Supervisión Especial 2016, la DS constató la instalación de ocho (8) postes eléctricos adicionales a lo aprobado en su DIA, los mismos que se ubican en las coordenadas UTM: (i) 503210E / 8889795N; (ii) 504695 E / 8890049 N; (iii) 505222E / 8890340N; (iv) 505521E / 8890493N; (v) 505960E / 8890635N; (vi) 507794E / 8892134N; (vii) 507719E / 8892070N; y, (viii) 507735E / 8891842N. Lo verificado por la DS se sustenta en la siguiente imagen:



Elaboración: DFAI.  
Fuente: DIA y Acta de Supervisión.

117. Asimismo, los postes objeto del hallazgo se encontraban dentro de áreas naturales protegidas, tal como se puede observar del siguiente gráfico:



Elaboración: TFA.  
Fuente: (i) Acta de la Supervisión, (ii) DIA y (iii) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Mapa Base de la Reserva Comunal El Sira).

- 
118. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral I, variada con la Resolución Subdirectoral II, la SFEM imputó a Electrocentro incumplir la DIA de la SER Puerto Bermúdez, pues construyó **ocho (8) postes eléctricos** de distribución adicionales entre el tramo comprendido por los **Vértices V27 y V27.1-FLP**.
119. Luego del decurso propio del procedimiento y la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Electrocentro por incumplir la DIA.

#### Sobre el recurso de apelación

- 
120. En su recurso de apelación, Electrocentro alega que debe eximirse de responsabilidad administrativa debido a que se ha configurado las siguientes eximentes previstas en el artículo 257° del TUO de la LPAG: (i) subsanación voluntaria; (ii) obrar en cumplimiento de un deber legal; y, (iii) error inducido por la Administración.
121. En ese sentido, se procederá a tratar cada una de estas eximentes para verificar si alguna de ellas se ha configurado en el presente caso.

#### Sobre la aplicación de la eximente de subsanación voluntaria

- 
122. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>96</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos (y no con posterioridad), constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
123. Sin embargo, previamente a evaluar la concurrencia de los requisitos que se exigen para aplicar el mecanismo de la subsanación voluntaria<sup>97</sup>, resulta necesario determinar el carácter subsanable de los incumplimientos detectados, pues

<sup>96</sup>

#### TUO de la LPAG.

##### Artículo 257°. - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253. (...)

<sup>97</sup>

Para la configuración del mencionado eximente de responsabilidad administrativa, deben concurrir las siguientes condiciones de forma copulativa:

- (i) La subsanación se realiza de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
- (ii) La subsanación se produce de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
- (iii) La subsanación se efectúa sobre la conducta infractora.



Criterio adoptado en las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM 14 de diciembre de 2018, entre otras.

existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa<sup>98</sup> no son susceptibles de ser subsanadas.

124. En esta línea, en el presente caso, se cuestiona que Electrocentro incumpliera su instrumento de gestión ambiental, pues instaló más postes de los previstos en el DIA de la SER Puerto Bermúdez, según el siguiente detalle: (i) un (1) poste eléctrico de distribución adicional al tramo comprendido por los Vértices V35 al V35.5-FLP (Conducta Infractora N° 1); (ii) tres (3) postes eléctricos de distribución adicionales entre el tramo comprendido por los Vértices V14, V15 y V16 (Conducta Infractora N° 2); y, (iii) ocho (8) postes eléctricos de distribución adicionales entre el tramo comprendido por los Vértices V27 y V27.1-FLP (Conducta Infractora N° 3).

125. Así pues, dada sus características, las conductas infractoras en cuestión no son susceptibles de ser subsanadas voluntariamente ya que implicaron la implementación de estructuras (postes eléctricos) no contemplados en el instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente. Lo anterior determina, como mínimo, poner en riesgo al entorno natural en donde se implementaron tales estructuras, ya que no se consideraron medidas de prevención o mitigación de impactos ambientales negativos<sup>99</sup>, más aún cuando el proyecto se encuentra dentro de áreas naturales protegidas.

126. Sobre esto último, el TFA ha establecido en anteriores oportunidades<sup>100</sup> que implementar un componente no contemplado en un instrumento de gestión ambiental no puede ser revertido con acciones posteriores, pues el instrumento de gestión ambiental no incluirá medidas de manejo ambiental para aquellos impactos que se pudieron haber ocasionado con su implementación y operación.

127. En consecuencia, a criterio de esta Sala, no corresponde aplicar al presente caso el mecanismo de subsanación voluntaria previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.

Sobre la aplicación de la eximente de obrar en cumplimiento de un deber legal y legítima defensa

128. Por otro lado, conforme a lo establecido en el literal b) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>101</sup>, obrar en cumplimiento de un deber legal o el

<sup>98</sup> Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles (LMP), la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

<sup>99</sup> En un sentido similar, puede verse el considerando 61 de la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SME del 26 de febrero de 2019.

<sup>100</sup> Criterio adoptado en la Resolución N° 096-2019-OEFA/TFA-SME del 26 de febrero de 2019 (considerando 62) y la Resolución N° 050-2017-OEFA/TFA-SME del 29 de marzo de 2017 (considerando 134).

<sup>101</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo 257°.** - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)  
b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.

ejercicio legítimo del derecho de defensa constituye una condición eximente de responsabilidad administrativa.

129. Así pues, si bien por regla general toda conducta típica es antijurídica, en algunos casos especiales no se cumplirá esta situación, pues, por un lado, el ordenamiento jurídico prohíbe una conducta determinada, pero, por otro lado, la permite<sup>102</sup>.
130. En el presente caso, en el recurso de apelación, Electrocentro no indica por qué el incumplimiento de su instrumento de gestión ambiental se sustentaría en el cumplimiento de un deber legal o el ejercicio de la legítima defensa.
131. No obstante, de la revisión del expediente administrativo, se advierte que Electrocentro alegó tal eximente<sup>103</sup> pues, mediante Carta N° 132-2016-CONSEGESA.S.A. del 11 de abril del 2016, solicitó a la Dirección Regional de Energía y Minas de Pasco (**DREM Pasco**) la evaluación del Informe Técnico Sustentatorio (**ITS**) para la Ampliación del proyecto SER Puerto Bermúdez. De esta manera, a criterio del administrado, el haber tramitado tal ITS enmarcaría su actuar en lo dispuesto el artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, por lo que la instalación de los postes eléctricos de distribución ha sido efectuada en cumplimiento de un deber legal.
132. Sobre el particular, en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM<sup>104</sup>, se establece que, para el caso de modificaciones no significativas a un instrumento de gestión ambiental, el titular del proyecto está obligado a hacer un ITS sustentando estar en dicho supuesto ante la autoridad competente, de forma previa a su implementación.
133. Como se observa, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM no habilita a los administrados a efectuar modificaciones sin más decisión que la suya; por el contrario, indica que, antes de implementar una modificación no significativa, debe contarse al menos con un ITS.

<sup>102</sup> Cfr. NEYRA, César, "Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental", en: *Revista Derecho PUCP*, N° 80, Lima, 2018, p. 80.

<sup>103</sup> Este argumento fue planteado por el administrado en su escrito presentado el 12 de julio de 2019. Ver reverso del folio 320.

<sup>104</sup> **Disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos, aprobado con Decreto Supremo N° 054-2013-PCM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de mayo de 2013.

**Artículo 4°. - Disposiciones ambientales para los proyectos de inversión**

En los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo (...) no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental.

El titular del Proyecto está obligado a hacer un informe técnico sustentando estar en dichos supuestos ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de 15 días hábiles. En caso que la actividad propuesta modifique considerablemente aspectos tales como, la magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o de las medidas de mitigación o recuperación aprobadas, dichas modificaciones se deberán evaluar a través del procedimiento de modificación. (El sombreado es agregado).

134. Partiendo de esta premisa, a criterio de esta Sala, la presentación del ITS para la ampliación del proyecto SER Puerto Bermúdez no implica, en lo absoluto, que las conductas imputadas se sustentaron en un deber legal o el ejercicio de una legítima defensa.
135. En efecto, como bien señala la DFAI, la instalación de los postes eléctricos de distribución no contemplados en la DIA se realizó con anterioridad a la presentación del ITS, tal como se observa del Oficio 987-2016-SERNANP-DGANP, siendo, entre otros, uno de los motivos por los cuales el SERNANP devolvió el expediente en cuestión<sup>105</sup>.
136. De esta manera, no se advierte que la instalación de los referidos postes fuera efectuada por Electrocentro en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio de una legítima defensa.
137. En consecuencia, a criterio de esta Sala no corresponde aplicar al presente caso la eximente prevista en el literal b) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.  
Sobre la aplicación de la eximente de error inducido por la Administración
138. Respecto a esta eximente, en el literal e) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>106</sup>, se establece que el error inducido por la Administración constituye una condición eximente de responsabilidad administrativa.
139. De acuerdo a la doctrina, esta eximente se sustenta en el principio de predictibilidad o confianza legítima, por el cual la autoridad administrativa tiene la obligación de brindar a los administrados información veraz, completa y confiable; de ahí, que los “malos consejos” generen, como consecuencia principal, una eximente de responsabilidad<sup>107</sup>.
140. En el presente caso, en el recurso de apelación, Electrocentro no indica por qué el incumplimiento de su instrumento de gestión ambiental fue producto de un error inducido por la Administración Pública. No obstante, de la revisión del expediente administrativo, se advierte que el administrado alegó<sup>108</sup> que la DREM Pasco le

<sup>105</sup> Ver considerando 65 de la Resolución Directoral.

<sup>106</sup> TUO de la LPAG.

**Artículo 257°.** - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)

e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

<sup>107</sup> Cfr. NEYRA, César, “Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental”, en: *Revista Derecho PUCP*, N° 80, Lima, 2018, p. 80.

<sup>108</sup> Este argumento fue planteado por el administrado en su escrito presentado el 12 de julio de 2019. Ver reverso del folio 320.

habría inducido en error al no tramitar el ITS en el plazo de quince (15) días hábiles establecido en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 054-2013-PCM<sup>109</sup>.

141. Al respecto, independiente del cumplimiento de dicho plazo por parte de la DREM Pasco, de lo actuado ha quedado acreditado que Electrocentro instaló los postes eléctricos de distribución de forma previa a su solicitud de aprobación del ITS.
142. De esta manera, a criterio de este Colegiado, no puede asumirse que el incumplimiento de la DIA por parte del administrado se debiera a un error inducido por la Administración Pública. En efecto, la sola presentación del ITS ante la DREM Pasco no le exime de responsabilidad por la instalación de los postes eléctricos, pues previamente a tal instalación se requería de un análisis por parte de la autoridad competente, más aún cuando el proyecto se encuentra dentro de áreas naturales protegidas.
143. En consecuencia, a criterio de esta Sala, no corresponde aplicar al presente caso la eximente prevista en el literal e) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
144. Por todo lo expuesto se puede concluir que, a diferencia de lo sostenido por el administrado, en el PAS ha quedado acreditado el incumplimiento de su instrumento de gestión ambiental, sin que Electrocentro pudiera acreditar la configuración de alguna causal eximente de responsabilidad, por lo que no podría archivar la presente causa al amparo de lo dispuesto en el artículo 10.3° de la Resolución N° 027-2017-FA/CD<sup>110</sup>.
145. Sobre esto último, corresponde mencionar que, dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, en donde subyace un interés público, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen la imputación, no siendo ello una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad<sup>111</sup>.

<sup>109</sup> Disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos, aprobado con Decreto Supremo N° 054-2013-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de mayo de 2013.

**Artículo 4°.** - Disposiciones ambientales para los proyectos de inversión

En los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo (...) no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental.

El titular del Proyecto está obligado a hacer un informe técnico sustentando estar en dichos supuestos ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de 15 días hábiles (...). (El subrayado es agregado).

<sup>110</sup> Resolución N° 027-2017-FA/CD  
**Artículo 10°.** - De la resolución final (...)

10.3 En caso se determine que no existe responsabilidad administrativa respecto de los hechos imputados, la Autoridad Decisora archivará el procedimiento administrativo sancionador, decisión que será notificada al administrado.

<sup>111</sup> Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM del 27 de abril de 2017.

146. En efecto, como explica el profesor Alejandro Nieto<sup>112</sup>, corresponde al administrado la carga probatoria para eximirse de responsabilidad administrativa:

(...) por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad.

147. De esta manera, el administrado no solo debe señalar que se le exima de la responsabilidad, sino también acreditar lo manifestado mediante medios probatorios idóneos, lo cual no se ha dado en el PAS.

148. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado y, en tal sentido, confirmar la declaratoria de responsabilidad administrativa de Electrocentro por las Conductas Infractoras N<sup>os</sup> 1, 2 y 3.

Sobre la medida correctiva impuesta

149. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por Electrocentro se advierte que cuestiona la medida correctiva, únicamente, debido a que no resultaría responsable por las conductas imputadas.

150. En ese sentido, habiéndose confirmado la responsabilidad administrativa de Electrocentro y tras la revisión de la medida correctiva en cuestión —conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>113</sup>—, corresponde confirmar también dicho extremo.

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

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO. – CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1148-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de

<sup>112</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo- Sancionador. 5ª edición totalmente reformada. Madrid Tecnos, 2011, p. 344.

<sup>113</sup> Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada el 12 de junio de 2019.

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

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Electrocentro S.A. por las conductas infractoras detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución e impuso la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese



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



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



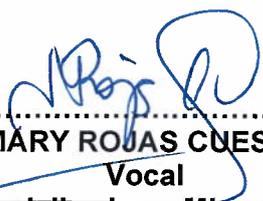
.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**

**Vocal**

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



.....  
**MARY ROJAS CUESTA**

**Vocal**

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



.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**

**Vocal**

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 489-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 41 páginas.