



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 040-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE : 740-2014-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CONSORCIO TRANSMANTARO S.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1147-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA-DFSAI del 30 de noviembre de 2015, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Transmantaro S.A., por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) **No señalar las áreas de excavación del proyecto de la Línea de Transmisión conforme al compromiso establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, concordado con el literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada por Decreto Ley N° 25844.**
- (ii) **No realizar el acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos en contenedores o cilindros con tapa, conforme al compromiso establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.**
- (iii) **No haber adoptado las medidas de prevención y/o mitigación ante posibles derrames de hidrocarburos, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.**

Finalmente, se confirma la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que dispuso la inscripción del referido pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos del OEFA".

Lima, 27 de mayo de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Consorcio Transmantaro S.A.¹ (en adelante, **Transmantaro**) es una empresa de transmisión eléctrica, titular del Proyecto "Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo 500 kV" (en adelante, **Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo**), ubicado en los distritos de Chepén y el Porvenir, provincias de Chepén y Trujillo, departamento de La Libertad.
2. Mediante Resolución Directoral N° 074-2013-MEM/AEE del 6 de marzo de 2013, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAEE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo 500 kV" (en adelante, **EIA de la Línea de Transmisión**).
3. Del 19 al 23 de agosto de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular al Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo (en adelante, **Supervisión Regular 2013**), con el fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Transmantaro. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende de las Actas de Supervisión, las cuales fueron evaluadas por la DS en el Informe de Supervisión N° 137-2013-OEFA/DS-ELE² (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 163-2014-OEFA/DS³ (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1698-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 30 de setiembre de 2014⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Transmantaro⁵.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20383316473.

² Fojas 16 a 58.

³ Fojas 1 a 15.

⁴ Fojas 59 a 63. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Transmantaro el 10 de octubre de 2014 (foja 64).

Posteriormente, a través de la Resolución Subdirectoral N° 402-2015/DFSAI-SDI del 26 de junio de 2015 (fojas 134 a 142), la SDI varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1698-2014-OEFA-DFSAI/SDI respecto de la norma tipificadora; considerando para las conductas infractoras N° 1 y 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, el numeral 3.14 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.



5. Luego de evaluar los descargos presentados por Transmantaro⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Transmantaro en la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
----	---------------------	------------------	--------------------

⁶ Cabe precisar que Transmantaro presentó sus descargos en dos (2) oportunidades, conforme al siguiente detalle:

- Mediante escrito con Registro N° 43334 del 31 de octubre de 2014, en atención a la imputación efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 1698-2014-OEFA-DFSAI/SDI (fojas 65 a 124).
- Mediante escrito con Registro N° 38415 del 30 de julio de 2015, en atención a la variación de imputación efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 402-2015-OEFA/DFSAI-SDI (fojas 155 a 186).

⁷ Fojas 207 a 223. Debe mencionarse que la referida resolución directoral fue notificada a la administrada el 20 de enero de 2016 (foja 224).

⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230:

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

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

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

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

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

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Transmantaro incumplió un compromiso ambiental asumido en su EIA, en tanto no señaló las áreas de excavación del proyecto de la Línea de Transmisión.	Artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM ⁹ , en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844 ¹⁰ .	Numeral 3.14 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹¹ .
2	Transmantaro incumplió un compromiso ambiental asumido en su EIA, en tanto no utilizó los contenedores o cilindros con tapa para acondicionar y almacenar sus residuos sólidos.	Artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.	Numeral 3.14 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

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.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley.

¹⁰ **DECRETO LEY N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas**, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de noviembre de 1992.

Artículo 31°.- Los concesionarios de generación, transmisión y distribución están obligados a:

(...)

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

¹¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Anexo 3

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

N°	Tipificación de Infracción	Base Legal	Sanción	Multas en UIT			
				E. Tipo 1	E. Tipo 2	E. Tipo 3	E. Tipo 4
3.14.	Por no cumplir con los compromisos considerados en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA).	Art. 13° y 20° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 029-94-EM.	De 1 a 1000 UIT	(M) Hasta 200 UIT	(M) Hasta 300 UIT	(M) Hasta 500 UIT	(M) Hasta 1000 UIT



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	Transmataro no adoptó las medidas de prevención y/o mitigación ante posibles derrames de combustible, en tanto colocó dos grupos electrógenos y un recipiente con combustible directamente sobre el suelo y sin contar con un sistema de contención contra derrames.	Artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM ¹² , concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.	Numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹³ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre el incumplimiento del compromiso ambiental del EIA de la Línea de Transmisión referido a la señalización de las áreas de excavación del Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo (Conducta infractora N° 1)

- (i) La DFSAI señaló que, de conformidad con lo previsto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**) los titulares de las concesiones eléctricas se encuentran obligados a cumplir con todas las obligaciones establecidas en el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**) correspondiente, encontrándose entre ellas las referidas a prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales considerados en el Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, **IGA**) respectivo.

¹² DECRETO SUPREMO N° 29-94-EM, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de junio de 1994.

Artículo 33°.- Los solicitantes de Concesiones y Autorizaciones, deberán considerar todos los efectos potenciales de sus Proyectos Eléctricos sobre la calidad del aire, agua, suelo y recursos naturales. El diseño, la construcción, operación y abandono de Proyectos Eléctricos deberán ejecutarse de forma tal que minimicen los impactos dañinos.

¹³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

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

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

- (ii) Partiendo de dicha obligación, la DFSAI indicó que, de acuerdo con lo consignado en el ítem 6.2.5 del EIA de la Línea de Transmisión, Transmantaro se comprometió a señalar las áreas de excavación con letreros de instrucciones y advertencias para el personal de la obra y para aquellas personas ajenas a ella, en caso las actividades fuesen realizadas en áreas cercanas a la población. Sin embargo, según advirtió la mencionada dirección, durante la Supervisión Regular 2013, la DS detectó áreas de excavaciones sin su correspondiente señalización.
- (iii) Por otro lado, la DFSAI manifestó que, si bien en su escrito de levantamiento de observaciones el administrado informó el contar –días antes de la supervisión– con letreros que identificaban el peligro de las excavaciones (y además, que estos no se encontraban en las áreas de excavaciones debido a robos constantes); las fotografías remitidas no permitían acreditar tal afirmación, toda vez que estas no contaban con fecha cierta y, por ende, no evidenciaban que, previo a la Supervisión Regular 2013, haya colocado letreros de instrucciones y advertencias sobre la existencia de riesgo por las excavaciones.
- (iv) En ese mismo sentido, la primera instancia señaló –respecto de las fotografías remitidas por el administrado en su escrito de descargos– que estas tampoco acreditaban la colocación de letreros en la fecha de la supervisión, sino solo evidenciaban la colocación de mallas y cintas de seguridad previo a la realización de dicha diligencia; esto es, antes del 11 de junio del 2013.
- (v) En virtud de lo expuesto, la DFSAI concluyó que, en el presente caso, había quedado acreditado que el administrado no señaló las áreas de excavaciones del Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo con letreros de instrucciones y advertencias a fin de informar acerca de los riesgos existentes, incumpliendo de esta manera el compromiso establecido en su EIA, lo cual vulneró lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas (en adelante, **Decreto Ley N° 25844**).

Sobre el incumplimiento del compromiso ambiental del EIA de la Línea de Transmisión referido al adecuado acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos (Conducta infractora N° 2)

- (vi) La DFSAI indicó que, de acuerdo con lo establecido en el EIA de la Línea de Transmisión, Transmantaro se comprometió a almacenar sus residuos sólidos en contenedores con tapas pintadas y a identificarlos según su naturaleza y tipo de materia. No obstante ello, durante la Supervisión Regular 2013, la DS detectó la presencia de residuos sólidos colocados dentro de costales, conforme pudo apreciarse en la fotografía N° 9 que forma parte del Informe de Supervisión.



- (vii) En ese contexto, lo manifestado por el administrado en sus descargos, en el sentido de que los residuos sólidos –los cuales habrían sido producto de las obras de construcción– fueron dispuestos en costales, conforme a lo establecido en el artículo 20° del Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA, Reglamento para la Gestión y Manejo de los Residuos de las Actividades de la Construcción y Demolición¹⁴ (en adelante, **Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA**) no resultaría válido, ello debido a que el compromiso establecido en el EIA de la Línea de Transmisión resultaba aplicable para todos los residuos sólidos, incluidos los de construcción.
- (viii) Asimismo, la DFSAI precisó que, pese a que la referida norma se encontraba vigente (8 de febrero de 2013) a la fecha de aprobación del EIA de la Línea Transmisión (6 de marzo de 2013), esta no fue considerada en el mencionado IGA.
- (ix) Por dichas consideraciones, la primera instancia concluyó que el administrado incumplió los compromisos establecidos en su EIA y contravino lo señalado en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844

Sobre la falta de adopción de medidas de prevención y/o mitigación ante posibles derrames de hidrocarburos (Conducta infractora N° 3)

- (x) La DFSAI señaló que, de acuerdo con el artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM y el artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, Transmataro se encontraba obligado a considerar los efectos potenciales de sus proyectos eléctricos sobre el ambiente, y a ejecutar acciones para minimizar los posibles impactos generados en este.
- (xi) Pese a dicha obligación, la DFSAI indicó que, durante la Supervisión Regular 2013, la DS advirtió la existencia de dos (2) grupos electrógenos y un recipiente con combustible sobre suelo natural y sin un sistema de contención.

¹⁴ DECRETO SUPREMO N° 003-2013-VIVIENDA, Reglamento para la Gestión y Manejo de los Residuos de las Actividades de la Construcción y Demolición, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de febrero de 2013.

Artículo 20°.- Almacenamiento de residuos de obras menores domiciliarias o de infraestructura.

20.1 El almacenamiento de los residuos de obras menores domiciliarias o de infraestructura, se efectuará en envases y sacos de material resistente o dentro de recipientes apropiados de acuerdo a la cantidad generada y facilitando su manejo, además debe estar dotado de los medios de seguridad correspondientes.

20.2 Los gobiernos locales podrán implementar centros de recolección para el acopio de residuos provenientes de obras menores, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su disposición final.

- (xii) Asimismo, en respuesta a lo alegado por el administrado en sus descargos¹⁵, la DFSAI precisó que, aun cuando los grupos electrógenos no contasen con combustible ni aceite dieléctrico, existían otras sustancias químicas igualmente peligrosas en el referido grupo electrógeno¹⁶, razón por la cual resultaba también necesaria la adopción de medidas de prevención y/o mitigación ante posibles derrames de hidrocarburos a través de bandejas antiderrame como un sistema de contención.
- (xiii) Por otro lado, la DFSAI señaló que, de la fotografía tomada durante la supervisión, no se apreciaba que el recipiente de combustible referido por el administrado se encontrara herméticamente sellado o que contara con bandejas de contención en caso de derrame. Además, agregó que, aún bajo dicho supuesto, ello no lo liberaba de la responsabilidad de contar con las referidas bandejas¹⁷.
- (xiv) Por último, la DFSAI indicó que las actividades llevadas a cabo por Transmantaro con posterioridad a la Supervisión Regular 2013¹⁸ no acreditaban que, al momento de la visita de supervisión, el administrado haya cumplido con minimizar los posibles impactos ambientales que podrían generarse por la falta de sistema de contención (como lo es la implementación de las bandejas antiderrame), sino que únicamente acreditaban la existencia de acciones posteriores a la referida visita de supervisión.
- (xv) En consecuencia, la primera instancia administrativa concluyó que Transmantaro infringió lo dispuesto en el artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, en concordancia con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.

7. El 9 de febrero de 2016, Transmantaro interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI¹⁹, argumentando lo siguiente:

¹⁵ Al respecto, el administrado alegó que no se había configurado la conducta infractora, toda vez que los grupos electrógenos observados no se encontraban en uso durante la supervisión. Asimismo, señaló que el recipiente de combustible se encontraba herméticamente sellado y contaba con bandejas, razón por la cual se habrían minimizado los posibles impactos ambientales.

¹⁶ Entre ellas, mencionó a los combustibles, aceites, refrigerantes, lubricantes y líquidos electrolíticos para baterías.

¹⁷ Sobre el particular, señaló que las bandejas servían de protección de los elementos ambientales ante cualquier eventualidad que pudiese suscitarse, en virtud del principio de prevención.

¹⁸ El administrado señaló que, en cumplimiento del capítulo 6.2.10 del Subprograma de Restauración Ambiental, realizó actividades de orden, limpieza y restauración ambiental en toda la zona del proyecto. Asimismo, indicó el haber capacitado al personal responsable de la gestión ambiental en el manejo y acondicionamiento de los residuos sólidos; en el cumplimiento del Plan de Contingencia ante derrame de combustibles, y sobre la importancia de prevenir y mitigar derrames de combustibles y otras sustancias.

¹⁹ Fojas 226 a 244.



Sobre el incumplimiento del compromiso ambiental del EIA de la Línea de Transmisión referido a la señalización de las áreas de excavación del Proyecto Línea de Transmisión (Conducta infractora N° 1)

- a) Transmantaro indicó que el compromiso de señalización de las excavaciones establecido en el EIA de la Línea de Transmisión debía ser cumplido a través de dos (2) medidas específicas:

*"i) colocar letreros de instrucciones y advertencias cuando el movimiento de tierras y las excavaciones se realice cerca a poblaciones; y ii) en caso se dejara la excavación descubierta, el área debía delimitarse con mallas de seguridad o cercos de protección."*²⁰

- b) Partiendo del mencionado compromiso, el administrado sostuvo que habría cumplido con la implementación de dichas medidas, toda vez que colocó los letreros de señalización en lugares donde era necesario y las mallas o cercos en lugares donde habían excavaciones descubiertas, lo cual – según refirió– podía corroborarse de las fotografías adjuntas a su escrito de descargos presentado el 31 de octubre de 2014, las cuales habrían sido tomadas el 30 de junio de 2013 (es decir, antes de la supervisión)²¹.
- c) Asimismo, indicó que presentaba otras fotografías en las cuales se evidenciaría que, al 11 de junio del 2013, se encontraba cumpliendo con la obligación de implementar cercos de seguridad a través de mallas y recintos, las cuales tendrían como función prevenir posibles lesiones de personas y de animales por caídas en las excavaciones descubiertas.
- d) Por otro lado, Transmantaro advirtió que la DFSAI le imputaba el incumplimiento de la medida referida a "*colocar letreros de instrucciones y advertencias cuando el movimiento de tierras y las excavaciones se realice cerca a poblaciones*", pese a que no era necesario colocar letreros ni advertencias, toda vez que el "*movimiento de tierra/excavaciones no se realizó cerca a poblaciones*"²². Asimismo, señaló que en ninguna parte de la resolución impugnada la DFSAI había acreditado que las excavaciones se efectuaron cerca a poblaciones aledañas.
- e) En virtud de ello, el administrado concluyó que la resolución apelada no habría sido debidamente motivada y habría vulnerado los principios del debido procedimiento y de verdad material recogidos en la artículo IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

²⁰ Foja 231.

²¹ La cual fue efectuada el 23 de agosto del mismo año. En tal sentido, precisó que, de las mencionadas fotografías, se evidenciaría que con anterioridad a la fecha de la supervisión ya había cumplido con implementar tales medidas.

²² Foja 233.

Sobre el incumplimiento del compromiso ambiental del EIA de la Línea de Transmisión referido al adecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos en contenedores o cilindros (Conducta infractora N° 2)

- f) Transmantaro señaló que el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2013²³ solo identificaba que los residuos de construcción eran almacenados en costales, lo cual no demostraría la falta de utilización de cilindros para almacenar sus residuos sólidos. Más bien, ello demostraría –según lo alegado– que su actuación habría estado conforme a lo señalado en el artículo 20° del Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA.
- g) Asimismo, mencionó que *“según la lógica de la DFSAI del OEFA, el Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA no era aplicable a mi representada porque no solicitamos su inclusión en el EIA, en la medida que –supuestamente– no la consideramos necesario”*²⁴. Partiendo de ello, Transmantaro indicó que:

*“...cualquier norma que se promulgue después de aprobado un EIA no sería aplicable a los Administrados, aun así generen obligaciones para éstos; o mejor aún, si un Administrado considera que una norma no es “necesaria”, al no mencionarla/incorporarla en su EIA ya no le sería aplicable...”*²⁵.

- h) Por otro lado, dicha empresa resaltó que, si bien en el acápite “Resumen del Marco Legal” del EIA de la Línea de Transmisión no se menciona de manera expresa al Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA, ello no implicaba que las normas que no fueron incluidas en dicho instrumento no le resultarían aplicables, pues en dicho resumen solo se mencionan a los dispositivos legales más importantes.
- i) Finalmente, Transmantaro señaló lo siguiente:

*“Según el Principio de Causalidad, regulado en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, “La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”. Sancionar a mi representada por trasladar sus residuos sólidos conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA no puede ser interpretado como una “infracción sancionable”, siendo a todas luces ilegal”*²⁶ (subrayado original).

²³ El hallazgo fue el siguiente:

“El administrado no cuenta con cilindros de clasificación de residuos sólidos disponiéndolos mediante costales por tipo de residuo.

(...)

Durante la supervisión del 23-08-2013, se pudo apreciar que el administrado dispone mediante costales los residuos sólidos que se generan durante las actividades constructivas, incumpliendo lo establecido en el Subprograma de Residuos Sólidos de la sección 6.4.4 del EIA L.T. Trujillo – Chiclayo en 500 kV” (foja 26).

²⁴ Foja 235.

²⁵ Foja 236.

²⁶ Foja 236.



Sobre la falta de adopción de medidas de prevención y/o mitigación ante posibles derrames de hidrocarburos (Conducta infractora N° 3)

- j) Transmantaro alegó que durante la Supervisión Regular 2013, los grupos electrógenos observados no se encontraban en uso²⁷, razón por la cual no presentaban combustible ni aceite. Además, indicó que dichos equipos se encontraban preparados para ser trasladados al almacén respectivo.
- k) Asimismo, el administrado señaló –en lo concerniente al recipiente de combustible– que, de la fotografía N° 12 incluida en la resolución apelada, se advertía que dicho recipiente se encontraba herméticamente sellado y casi no presentaba contenido, lo cual resultaba conforme con el hecho de que ni en el Informe de Supervisión ni en el ITA se hacía mención a la presencia de huellas de derrame de combustible sobre el suelo, o a la existencia de daño o impacto al ambiente.
- l) Por otro lado, Transmantaro señaló que el artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 2584, y el numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, no contienen obligaciones ambientales fiscalizables cuyo incumplimiento configure infracción administrativa. Ello es así porque dichos instrumentos no califican como infracción sancionable el “no usar bandejas anti derrames para equipos no operativos” o el “colocar recipientes herméticamente sellados sobre el suelo”.
- m) En virtud de ello, Transmantaro concluyó que la resolución impugnada habría vulnerado el principio de tipicidad, debido a que ninguna de las normas antes señaladas permitiría determinar qué conducta configura su incumplimiento, pues no contienen una obligación cierta ni determinada.
- n) Sin perjuicio de ello, el administrado resaltó el haber empleado, en toda la zona del proyecto, el uso de bandejas antiderrame y/o protección impermeable para los equipos a combustión menores, razón por la cual resultaba incorrecto afirmar que no habría ejecutado medidas teniendo en cuenta la minimización de los impactos, tal como lo demostraría con las fotografías N°s 6 y 7 de su escrito de descargos del 31 de octubre del 2014.
- o) Finalmente, Transmantaro refirió que, atendiendo a la inexistencia de responsabilidad administrativa por los hechos detectados en la Supervisión Regular 2013, no correspondía que la Autoridad Decisora disponga la inscripción de la resolución apelada en el Registro de Actos Administrativos del OEFA.

²⁷ Al respecto, precisó que las actividades para las cuales fueron utilizadas ya habían culminado.

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁸, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³⁰.

²⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

²⁹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

³⁰ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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



11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³² al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³³ 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.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁴, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

³¹ **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.

³² **LEY N° 28964.**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

³³ **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.

³⁴ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

³⁵ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁶.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³⁷, 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.
15. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁸.
17. 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 fundamental³⁹, 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 preserve⁴⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁷ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
Artículo 2°.- Del ámbito
(...)
2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁹ **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.

⁴⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:



impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴¹.

18. 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.
19. 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 inciertos⁴².
20. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si la DFSAI no ha motivado debidamente su resolución y si se han vulnerado los principios del debido procedimiento administrativo y de verdad material contemplados en la Ley N° 27444, al concluir que Transmantaro incumplió los compromisos ambientales asumidos en el EIA de la Línea de Transmisión respecto de: i) señalar las áreas de excavación del Proyecto Línea de Transmisión; y, ii) realizar un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos en contenedores o cilindros.
 - (ii) Si la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI, habría vulnerado el principio de tipicidad previsto en el

"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".

⁴¹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el Literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.

- (iii) Si correspondía que la DFSAI disponga la inscripción de la resolución apelada en el Registro de Actos Administrativos del OEFA.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si la DFSAI no ha motivado debidamente su resolución y si se han vulnerado los principios del debido procedimiento administrativo y de verdad material contemplados en la Ley N° 27444, al concluir que Transmantaro incumplió los compromisos ambientales asumidos en el EIA de la Línea de Transmisión respecto de: i) señalar las áreas de excavación del Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo; y, ii) realizar un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos en contenedores o cilindros.

Respecto del compromiso referido a señalar las áreas de excavación del Proyecto Línea de Transmisión

22. En su recurso de apelación, Transmantaro señaló que el compromiso de señalización de las excavaciones establecido en el EIA de la Línea de Transmisión debía cumplirse a través de dos (2) medidas específicas:

"i) colocar letreros de instrucciones y advertencias cuando el movimiento de tierras y las excavaciones se realice cerca a poblaciones; y ii) en caso se dejara la excavación descubierta, el área debía delimitarse con mallas de seguridad o cercos de protección."⁴³

23. Asimismo, la referida empresa advirtió que, pese al alcance del mencionado compromiso, la DFSAI le había imputado el incumplimiento de la medida indicada en el numeral i) del considerando anterior, sin acreditar que las referidas excavaciones fueron efectuadas cerca a poblaciones aledañas.
24. En virtud de dichas consideraciones, el administrado concluyó que la resolución apelada no estuvo debidamente motivada, y habría vulnerado los principios del debido procedimiento administrativo y de verdad material contemplados en la Ley N° 27444.
25. Sobre el particular, esta Sala debe mencionar en primer lugar –respecto de la motivación de los actos administrativos– que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴⁴ recoge, como regla general vinculada a la

⁴³ Foja 231.

⁴⁴ LEY N° 27444.

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:

(...)



motivación, el principio del debido procedimiento, el cual establece el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Cabe destacar que, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la citada ley⁴⁵, la motivación se establece como un elemento de validez del acto administrativo, siendo que, según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6° del citado instrumento, la motivación debe ser expresa, mediante la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifiquen el acto administrativo en cuestión⁴⁶.

26. De manera adicional, debe mencionarse que, conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴⁷, el ordenamiento jurídico nacional ha consagrado el principio de verdad material, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados⁴⁸.
27. Partiendo de ello, queda claro que el requisito de la motivación de los actos administrativos exige que, en un caso en concreto, la autoridad administrativa exponga las razones de hecho y de derecho tomadas en consideración para la toma de su decisión⁴⁹. Nótese en ese contexto que, a efectos de poder evaluar el

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo (...) (subrayado agregado).

⁴⁵ LEY N° 27444.

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

4. **Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
(...)

⁴⁶ LEY N° 27444.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá 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.
(...)

⁴⁷ LEY N° 27444.

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 (...)*.

⁴⁸ En ese contexto, es deber de la administración sustentar sus decisiones a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho.

⁴⁹ En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2132-2004-AA/TC (fundamento jurídico 8):

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al

cumplimiento de dicha exigencia por parte de la autoridad administrativa en aquellas infracciones cuyo supuesto de hecho consista en incumplir compromisos ambientales, resulta relevante verificar y realizar el análisis de los siguientes aspectos: i) identificar el compromiso, obligación o medida ambiental dentro del Instrumento de Gestión Ambiental, cuyo cumplimiento es exigible al administrado; y, ii) determinar que los hechos detectados durante el ejercicio de la función supervisora constituyan incumplimiento del contenido del mencionado compromiso, obligación o medida previamente identificado.

28. En ese contexto, resulta oportuno señalar que, de acuerdo con los artículos 2° y 3° de la Ley N° 27446⁵⁰, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**), se encuentran comprendidos dentro de la aplicación de la referida ley todos aquellos proyectos de inversión públicos y privados que impliquen el desarrollo de actividades, realización de construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, de modo tal que se encuentra prohibida su ejecución sin contar previamente con la certificación ambiental respectiva.
29. Ahora bien, con relación al sector que es objeto de análisis, debe considerarse que, de acuerdo con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-

Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso" (resaltado agregado).

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) señaló lo siguiente:

"(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...)" (resaltado agregado).

⁵⁰

LEY N° 27446.

Artículo 2°.- **Ámbito de la ley**

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, los proyectos de inversión públicos y privados que impliquen actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, según disponga el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 3°.- **Obligatoriedad de la certificación ambiental**

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



2009-EM, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones reseñadas en el estudio aprobado⁵¹.

30. Por tal motivo, a efectos de fiscalizar y determinar el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental, corresponde identificar las medidas, obligaciones o compromisos específicos, así como la forma, modo y plazo de ejecución y demás especificaciones contenidas en el estudio ambiental aprobado por la autoridad sectorial competente, a efectos de determinar si los hechos verificados durante las acciones de supervisión constituyen incumplimiento o no de las obligaciones asumidas por el titular del proyecto supervisado.
31. En el presente caso, debe indicarse que, de la revisión del EIA Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo en 500 kV, se observa el siguiente compromiso ambiental asumido por Transmantaro⁵²:

"6. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

(...)

6.2 PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y/O MITIGACIÓN – ETAPA DE CONSTRUCCIÓN

(...)

6.2.5 Subprograma de seguridad y señalización ambiental

(...)

SEÑALIZACIÓN PARA RIESGOS DE EXCAVACIÓN

En lo referente a los riesgos que se producen por acciones de movimientos de tierra y excavaciones, se colocarán letreros de instrucciones y advertencias para el personal de la obra y ajeno a ella (cuando las actividades se realicen cerca a la población), acerca de riesgos y procedimientos. Por ejemplo:

- o Excavación profunda.*
- o Riesgo de derrumbe.*
- o Riesgo de caída a distinto nivel.*

Las áreas colindantes a la excavación deben encontrarse protegidas con cercos de seguridad para evitar accidentes por caída de personas y animales. Si por alguna circunstancia se dejara la excavación descubierta se delimitará con mallas de seguridad o cercos de protección." (Énfasis agregado)

32. Del análisis del citado compromiso, se observa que Transmantaro se comprometió –ante los riesgos que se producirían por movimientos de tierra y

⁵¹ DECRETO SUPREMO N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

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 cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley (subrayado agregado).

⁵² Página 410 del expediente digital que forma parte de la foja 14.

excavaciones en el Proyecto de la Línea de Transmisión– entre otros, a colocar letreros de instrucciones y advertencias para: i) el personal de la obra; y, ii) para las personas ajenas a este cuando las actividades se realicen cerca de la población.

33. En ese sentido, de la revisión del compromiso establecido en su EIA, se aprecia que, contrariamente a lo alegado por el administrado, este no solo se encontraba obligado a colocar las señales de riesgo de excavación cuando hubiera población aledaña a la obra, sino también para la seguridad de su propio personal. Partiendo de ello, no era necesario que la DFSAI –a efectos de imputarle el incumplimiento del mencionado compromiso– deba acreditar que las excavaciones fueron ejecutadas cerca de poblaciones aledañas. Por consiguiente, debe desestimarse lo alegado por Transmantaro en este extremo de su recurso de apelación.
34. Ahora bien, habiéndose identificado el contenido del compromiso ambiental cuyo incumplimiento ha sido objeto de imputación, corresponde analizar si el hallazgo constatado durante la visita de supervisión configura tal incumplimiento. En ese sentido, en el Informe de Supervisión fue formulado el siguiente hallazgo:

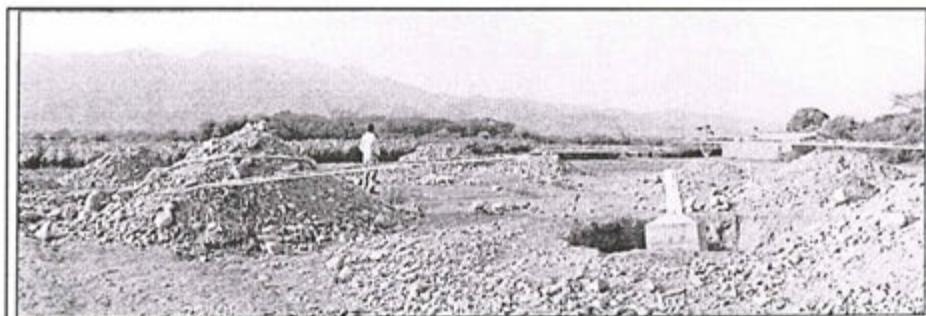
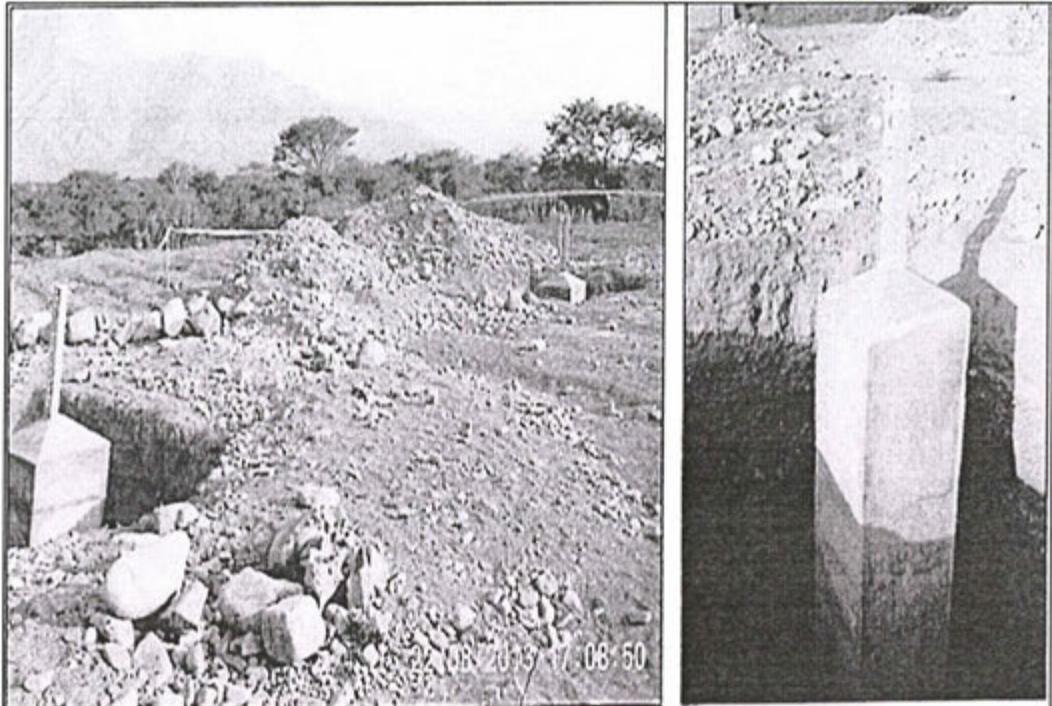
*"(...) En la visita 6 se aprecia que el área construida **cuenta con excavaciones** de aproximadamente 3 m de profundidad, las cuales han sido cercadas con una cinta y **no cuenta con una señalización que identifique la obra**, conforme a lo establecido en la sección "Señalización para Riesgo de Excavación" del punto 6.2.5. Subprograma de Seguridad y Señalización Ambiental de la sección 6.2 Programa de Prevención y/o Mitigación – Etapa de Construcción del capítulo 6 Plan de Manejo del EIA L.T Trujillo – Chiclayo en 500 kV. (Ver vista 8)"⁵³ (énfasis agregado).*

35. Dicha observación se complementa con las fotografías N^{os} 6 y 7 del Informe de Supervisión, en las cuales se muestran excavaciones sin ningún tipo de señalización⁵⁴:



⁵³ Foja 25.

⁵⁴ Foja 25.



Vista 6. Obras de construcción paralizadas de la Torre 215.



Vista 7. Bloqueo hacia la obra con vegetación espinosa seca.

36. Del análisis de la observación citada en el considerando N° 34 de la presente resolución, y de las fotografías antes mostradas, se desprende que en la Supervisión Regular 2013, la DS verificó que el administrado no cumplió con el compromiso ambiental establecido en su EIA referido a colocar letreros de instrucciones y advertencias en las áreas de excavaciones, ello a efectos de prevenir potenciales caídas de personas o especies de fauna silvestre o animales domésticos de la zona, incumpliendo de esta manera lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, en concordancia con lo establecido en el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844.
37. En su recurso de apelación, el administrado afirmó el haber cumplido con la implementación de las medidas i) y ii) descritas en el considerando N° 22 de la presente resolución, ello al haber colocado letreros en lugares donde era necesario y mallas o cercos en lugares donde habían excavaciones descubiertas. Ello, según refirió, se podía corroborar de las fotografías adjuntas a su escrito de descargos presentado el 31 de octubre de 2014, siendo que las mismas corroborarían que a la fecha de supervisión ya había cumplido con implementar tales medidas.
38. Sobre este punto, cabe señalar que, si bien las fotografías presentadas por el administrado en su escrito de descargos fueron tomadas el 11 de junio de 2013, esto es, con anterioridad a la fecha de la Supervisión Regular 2013 (del 19 al 23 de agosto de 2013), estas solo acreditan la existencia de mallas y cercos en las excavaciones (compromiso ambiental que también debía cumplir según su EIA), mas no la presencia de letreros que indiquen el riesgo ante las excavaciones efectuadas en el área del proyecto. Por consiguiente, los medios probatorios presentados por el administrado en sus descargos no acreditan que a la fecha de la supervisión tenía implementada la señalización a través de letreros, a fin de indicar el riesgo de excavaciones en la ejecución del Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo.
39. Bajo dichas consideraciones, y teniendo en cuenta que la DFSAI –en la resolución materia de impugnación– sustentó la declaración de responsabilidad administrativa de Transmantaro por la comisión de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución sobre la base del Informe de Supervisión⁵⁵, desvirtuando los argumentos expuestos en su escrito de

⁵⁵ Sobre el particular, debe precisarse que el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades públicas, mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo señala que constituyen hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que hayan sido comprobados con ocasión del ejercicio de las funciones atribuidas a la autoridad administrativa. Dicha función es realizada por supervisores que cuentan con experiencia profesional en la actividad que fiscalizan y cuya labor está orientada a detectar hechos y sustentarlos, utilizando como base estudios, informes, cuadros o fotografías, entre otros instrumentos.

De lo señalado se desprende que los hechos constatados por el supervisor y plasmados en el correspondiente Informe de Supervisión tienen veracidad y fuerza probatoria, al responder a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones; dado que todas sus labores fueron realizadas conforme a dispositivos legales pertinentes. Por su parte, la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD dispone que la información contenida en los informes técnicos (concepto que engloba a los informes de supervisión) constituye medio probatorio y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

En tal sentido, el Informe de Supervisión resulta ser un medio probatorio idóneo para sustentar la infracción materia de evaluación.



descargos⁵⁶, esta Sala considera que en el presente procedimiento la DFSAI ha motivado debidamente su decisión, siendo que en virtud de ello no habría vulnerado el principio del debido procedimiento ni el de verdad material contemplados en la Ley N° 27444.

40. Por lo expuesto, esta Sala concluye que ha quedado acreditado que el administrado incumplió lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-EM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, lo cual configura infracción según lo previsto en el numeral 3.14 de la Resolución N° 028-2003-OS/CD, correspondiendo confirmar la resolución apelada en este extremo.

Respecto del compromiso de realizar un adecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos en contenedores o cilindros

41. En su recurso de apelación, Transmantaro afirmó el no haber incumplido con el compromiso recogido en su IGA relacionado con la utilización de cilindros para almacenar sus residuos sólidos, toda vez que, durante la supervisión Regular 2013, se detectó que los residuos sólidos producto de la construcción se encontraban almacenados en costales, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20° del Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA.
42. Asimismo, el administrado señaló que, bajo la lógica de la DFSAI⁵⁷, a efectos de que el referido decreto supremo le sea aplicable, se tendría que haber incluido expresamente en su IGA. Ello, de acuerdo con la empresa apelante, implicaría que, si una norma no es incorporada en un IGA, ya no le resultaría aplicable.
43. Finalmente, Transmantaro sostuvo que actuar de acuerdo con lo establecido en el mencionado Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA no constituye una "infracción sancionable". En consecuencia, la resolución apelada estaría vulnerando el principio de causalidad, según el cual la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de "infracción sancionable".
44. Sobre este último argumento esgrimido por el administrado, debe mencionarse que el presente procedimiento administrativo sancionador fue iniciado por el presunto incumplimiento del compromiso recogido en el EIA de la Línea de Transmisión, conducta que sí constituye una "infracción sancionable". En ese

⁵⁶ Ello puede advertirse con mayor detalle de los considerandos N°s 69 al 79 de la resolución apelada.

⁵⁷ Al respecto, luego de que la DFSAI mencionase que el compromiso asumido por Transmantaro aplicaba a todos los residuos sólidos, incluidos los residuos de construcción, dicha dirección refirió lo siguiente:

"86. En segundo lugar, el Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA fue aprobado el 8 de febrero del 2013, esto es, antes de que se apruebe el EIA de Transmantaro -6 de marzo del 2013-, por lo que la autoridad certificadora se encontraba en la posición de observar la inclusión de la referida norma en tanto sea necesario y el administrado de solicitar su inclusión.

87. No obstante, ni la autoridad certificadora observó su incorporación ni el propio administrado solicitó la inclusión de la misma, habiéndose evaluado todos los posibles impactos ambientales que podrían generarse por el desarrollo de las actividades de Transmantaro, sin que sea necesaria su incorporación."

sentido, carece de objeto que el administrado alegue una presunta vulneración al principio de causalidad, debido a que no habría incurrido en "infracción sancionable" por haber actuado conforme a lo previsto en el artículo 20° de Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA, pues como ya se indicó anteriormente, la conducta del administrado se enmarca como una conducta infractora de incumplimiento del compromiso establecido en su EIA.

45. Con relación a los demás argumentos expuestos por Transmantaro, debe mencionarse que la DFSAI no ha indicado en la resolución apelada que, para efectos de que una norma sea aplicable a un administrado deba, necesariamente, ser incluida en su IGA. Más bien, lo que dicha autoridad señaló es que, en caso el administrado hubiese considerado a los costales como medio para el mejor almacenamiento de sus residuos sólidos (generados en la construcción del Proyecto de Línea de Transmisión), debió preverlo así en su EIA. No obstante ello, la DFSAI resaltó que la empresa recurrente había considerado –para el almacenamiento de ese tipo de residuos y otros– a los cilindros con tapas.
46. En esa misma línea debe mencionarse que, si bien esta Sala no desconoce el uso de sacos como uno de los medios para almacenar los residuos sólidos generados en las actividades de construcción (de conformidad con el artículo 20° del Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA); para el presente caso, el administrado consideró –a través de su IGA– que los residuos generados durante el Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo (en particular, aquellos generados como producto de las obras de construcción), serían dispuestos en contenedores o cilindros con tapa, pintados e identificados.
47. En ese sentido, teniendo en cuenta que en su EIA Transmantaro eligió un determinado medio de almacenamiento de sus residuos sólidos, corresponde al OEFA, como ente fiscalizador, asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos en dicho IGA, más aun cuando a través de estos, los titulares de actividades recogen aquellas medidas destinadas a equilibrar el desarrollo de su proyecto con la protección del medio ambiente⁵⁸.

⁵⁸ En esa línea, el artículo 14° del Decreto Supremo N° 29-94-EM señala que el EIA deberá contener, entre otros, "un detallado Programa de Manejo Ambiental..." (literal d):

Artículo 14.- Las instituciones autorizadas para la realización de EIA en actividades eléctricas son las incluidas en el Registro correspondiente de la DGAA del Ministerio.

El EIA deberá incluir lo siguiente:

a.- Un estudio de Línea de Base para determinar la situación ambiental y el nivel de contaminación del área en la que se llevarán a cabo las actividades eléctricas, incluyendo la descripción de los recursos naturales existentes, aspectos geográficos; así como aspectos sociales, económicos y culturales de las poblaciones o comunidades en el área de influencia del proyecto.

b.- Una descripción detallada del proyecto propuesto.

c.- La identificación y evaluación de los impactos ambientales previsible directos e indirectos al medio ambiente físico, biológico, socio-económico y cultural, de las diferentes alternativas y en cada una de las etapas del proyecto.

d.- Un detallado Programa de Manejo Ambiental, en el cual se incluyan las acciones necesarias tanto para evitar, minimizar y/o compensar los efectos negativos del proyecto, así como para potenciar los efectos positivos del mismo.

e.- Un adecuado Programa de Monitoreo que permita determinar el comportamiento del medio ambiente en relación con las obras del proyecto y las correspondientes medidas de mitigación de los impactos potenciales.

f.- Un plan de contingencia y un plan de abandono del área.



48. Sobre este punto, cabe mencionarse que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha resaltado la relación entre un instrumento de gestión ambiental y un instrumento normativo, en los siguientes términos⁵⁹:

"La relación entre un instrumento de gestión ambiental (...), y un instrumento normativo, como el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, radica en que el instrumento de gestión ambiental constituye un mecanismo operativo, cuyo diseño y aplicación posee carácter funcional o complementario a la regulación contenida, precisamente, en los instrumentos normativos (normas ambientales). Por ello, dicho mecanismo contiene, además de una descripción de la actividad propuesta, compromisos referidos a determinadas materias ambientales, siendo una de ellas el manejo y gestión de los residuos sólidos generados por el titular de un proyecto de inversión" (énfasis agregado).

49. Finalmente, cabe precisar que sin perjuicio de lo anterior, en caso actualmente el administrado considerara pertinente realizar un manejo distinto de sus residuos sólidos respecto al almacenamiento y/o acondicionamiento de los mismos, deberá solicitar la modificación de su EIA a la autoridad certificadora competente.
50. Dicho esto, corresponde a continuación verificar si el administrado incumplió el compromiso recogido en el EIA de la Línea de Transmisión respecto del acondicionamiento y almacenamiento de sus residuos sólidos en contenedores o cilindros. Para tales efectos, resulta relevante identificar –de acuerdo con el mencionado IGA– cuáles son los tipos de residuos que la empresa apelante previó generar en la construcción del Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo⁶⁰:

"EVALUACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS

*En el presente proyecto se producirán residuos líquidos orgánicos e inorgánicos, industriales, peligrosos, **residuos de las actividades de construcción**, operación y abandono de la línea de transmisión.*

(...)

Los principales residuos identificados son:

RESIDUOS NO PELIGROSOS

Residuos Domésticos

(...)

Residuos Industriales No peligrosos

*Dentro de esta clasificación se considera los residuos generados por las actividades en las distintas etapas del proyecto, los residuos a generarse son vidrios, madera, plásticos, chatarra, caucho, jebe, envases, papel de aluminio, cartones de embalaje, cajas de madera, llantas usadas, **residuos de construcción no contaminado** con sustancias químicas y/o hidrocarburos.(Énfasis agregado)*

⁵⁹ Recogido en el considerando 46 de la Resolución N° 025-2014-OEFA/TFA-SE1 del 25 de julio de 2014.

⁶⁰ Páginas 431 y 432 del expediente digital que forma parte de la foja 14.

51. Como se advierte del referido IGA, el administrado previo que en la construcción de la Línea de Transmisión se generarían, entre otros residuos sólidos, los residuos de construcción.
52. Con relación al acondicionamiento y almacenamiento de los residuos sólidos generados en el mencionado proyecto, Transmantaro se comprometió a lo siguiente⁶¹:

***"Disposición de Residuos Sólidos
Acondicionamiento y Almacenamiento
(...)***

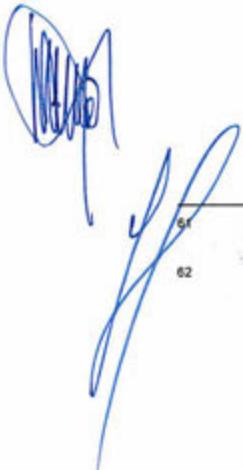
Los residuos serán almacenados en contenedores o cilindros con tapa, pintados e identificados como se presenta en el cuadro 6.8.1.5. Estos residuos deben ser identificados según la naturaleza y tipo de materia, siendo la disposición final llevada a cargo por la Empresa Prestadora del Servicio de Residuos Sólidos (EPS-RS) o la Empresa Comercializadora de Residuos (EC-RS) designada por el titular" (énfasis agregado).

53. De acuerdo con el mencionado compromiso, Transmantaro se comprometió a almacenar todos sus residuos sólidos (los cuales incluyen a los residuos de construcción), en cilindros con tapa, pintados e identificados según el cuadro 6.8 de su IGA.
54. Teniendo en cuenta dicho compromiso, en la Supervisión Regular 2013 la DS detectó el siguiente hallazgo:

***"El administrado no cuenta con cilindros de clasificación de residuos sólidos disponiéndolos mediante costales por tipo de residuo.
(...)***

Durante la supervisión del 23-08-2013, se pudo apreciar que el administrado dispone mediante costales los residuos sólidos que se generan durante las actividades constructivas, incumpliendo lo establecido en el Subprograma de Residuos Sólidos de la sección 6.4.4 del EIA L.T. Trujillo – Chiclayo en 500 kV"
⁶²

55. Asimismo, dicha observación se complementa con la fotografía N° 9 del Informe de Supervisión:



⁶¹ Página 429 del expediente digital que forma parte de la foja 14.

⁶² Foja 26.



56. De conformidad con el hallazgo detectado por el supervisor y de la fotografía incluida precedentemente, se aprecia que el administrado dispuso mediante costales, los residuos sólidos generados como consecuencia de las actividades de construcción en sus instalaciones, incumpliendo de esta manera lo establecido en EIA de la Línea de Transmisión.
57. En ese sentido, es posible concluir que Transmantaro incumplió lo establecido en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, lo cual configuró infracción administrativa según lo dispuesto en el numeral 3.14 de la Resolución N° 028-2003-OS/CD, tal como fuese resuelto por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI. En virtud de ello, corresponde confirmar el citado pronunciamiento en dicho extremo.
- V.2 Si la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI, habría vulnerado el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844**
58. En su recurso de apelación, Transmantaro señaló que el artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 2584, y el numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, no contienen obligaciones ambientales fiscalizables cuyo incumplimiento configure infracción administrativa, debido a que ninguna de las normas antes señaladas permitiría determinar qué conducta configura su incumplimiento (ello, debido a que ninguna de ellas contiene una obligación cierta o determinada). En ese sentido, concluyó que la resolución impugnada vulneraba el principio de tipicidad.

59. Partiendo de lo señalado por el administrado, esta Sala debe mencionar en primer lugar que el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁶³, establece que 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.
60. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, 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 (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –en la fase de la aplicación de la norma– se encuentra la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁶⁴.
61. Con relación al primer nivel de análisis, la exigencia de la "certeza o exhaustividad suficiente" o "nivel de precisión suficiente" en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas⁶⁵, tiene como

⁶³ LEY N° 27444.
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
 La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

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

⁶⁴ Para Nieto García:

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).

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5° Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

⁶⁵ 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 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)". (Resaltado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 708.

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 certidumbre⁶⁶.

62. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel del examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente⁶⁷.
63. En ese sentido, esta Sala considera pertinente determinar si en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, sobre la base de ello, determinar si la DFSAI –en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador– realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si la conducta imputada a Transmantaro corresponde con el tipo infractor correspondiente (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
64. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que esta Sala Especializada ha llevado a cabo en reiterados pronunciamientos en el sector que nos ocupa⁶⁸, un distinguido entre norma

⁶⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. *"El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).*

46. *El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)"*. (Resaltado agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA

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" (Resaltado agregado).*

⁶⁷ Es importante señalar que, conforme a Nieto:

"El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de 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)".

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.

⁶⁸ Conforme se observa por ejemplo, de las Resoluciones N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 018-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 034-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 040-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 059-2015-OEFA/TFA-SEE y N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE.

sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.

65. Partiendo de ello, esta Sala observa que en el presente caso, la SDI a través de la Resolución Subdirectoral N° 1698-2014-OEFA-DFSAI/SDI, comunicó a Transmantaro el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otras, por la siguiente conducta infractora⁶⁹:

Cuadro N° 6: Detalle de la conducta infractora informada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1698-2014-OEFA-DFSAI/SDI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma Tipificadora
1	Transmantaro no habría adoptado las medidas de prevención y/o mitigación ante posibles derrames de combustible, en tanto habría colocado dos grupos electrógenos y un recipiente con combustibles directamente sobre el suelo y sin contar con un sistema de contención de derrames.	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM. - Artículo 31° del Decreto Ley N° 25844. 	Numeral 3.20 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

66. En ese sentido, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en los referidos dispositivos legales, con el fin de verificar si existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que califica como infracción administrativa.

- *Sobre el alcance de la obligación contenida en el artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844*

67. Sobre el particular, es preciso indicar que el Decreto Ley N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, recoge las disposiciones que regulan lo referente a las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización eléctrica.

68. Dentro de dichas disposiciones, el artículo 9° del citado Decreto Ley señala que el Estado previene la conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación, así como el uso racional de los recursos naturales en el desarrollo de las actividades relacionadas con la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Para tal efecto, ha impuesto a los titulares de concesiones y autorizaciones eléctricas la obligación de cumplir con las normas de conservación del medio ambiente y del Patrimonio Cultural de la Nación, conforme se puede apreciar de su artículo 31°:

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

(...)

⁶⁹ Notese que, de manera adicional, la SDI precisó que el incumplimiento de la referida disposición configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.



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

69. Bajo dicho contexto, fue emitido el Decreto Supremo N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, norma que tiene por objeto regular la interrelación de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución con el medio ambiente, bajo el concepto de desarrollo sostenible. Dicho instrumento contiene disposiciones que las empresas eléctricas deben cumplir al diseñar y construir sus proyectos como es el caso de las centrales termoeléctricas, siendo que el artículo 33° del decreto supremo en cuestión establece lo siguiente:

Artículo 33°.- *Los solicitantes de Concesiones y Autorizaciones, deberán considerar todos los efectos potenciales de sus Proyectos Eléctricos sobre la calidad del aire, agua, suelo y recursos naturales. El diseño, la construcción, operación y abandono de Proyectos Eléctricos deberán ejecutarse de forma tal que minimicen los impactos dañinos (énfasis agregado).*

70. Como puede apreciarse de la lectura de la norma antes citada, los titulares de concesiones y autorizaciones eléctricas tienen la obligación de considerar durante el diseño, construcción, operación y abandono de sus proyectos, los potenciales impactos de los mismos sobre el ambiente y, a partir de ello, establecer las medidas de mitigación que deberán aplicar para evitar y/o minimizar los impactos ambientales negativos⁷⁰.
71. Ahora bien, en el presente caso, el administrado consideró en su IGA la posible presencia de "residuos de los derrames accidentales de materiales contaminantes como lubricantes o combustibles"⁷¹. En tal sentido, se advierte que el administrado previó la posible ocurrencia de derrames de hidrocarburos en la construcción del Proyecto de Línea de Transmisión, siendo que ante ello, debía adoptar las medidas que permitan, precisamente, contener los posibles derrames de hidrocarburos y su contacto con el suelo a través, por ejemplo, de la implementación de sistemas que coadyuven a evitar la concurrencia de dicho escenario.
72. Es importante destacar en este escenario que los grupos electrógenos contienen sustancias químicas, entre las cuales se encuentran los combustibles, aceites,

⁷⁰ Al respecto, es importante destacar lo señalado en la "Guía de Estudios de Impacto Ambiental para Las Actividades Eléctricas", elaborada por el Minem:

"5.0. PRINCIPALES TAREAS DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

... el diagnóstico ambiental; el análisis y evaluación de los impactos ambientales; el diseño de las medidas de mitigación y del programa de manejo ambiental.

5.5 MEDIDAS DE MITIGACION Y/O CONTROL AMBIENTAL

Las medidas de mitigación y/o control ambiental, son aquellas destinadas a reducir y/o evitar los impactos ambientales negativos y en el caso de la presencia de impactos ambientales positivos las medidas están orientadas a afianzar y consolidar las propuestas de desarrollo socioeconómico y ambiental de manera de coadyuvar a los logros y objetivos del desarrollo sostenible"

⁷¹ Estudio de Impacto Ambiental de la Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo en 500 kV., página 6-6, Foja 394

refrigerantes, lubricantes y líquidos electrolíticos⁷². En ese contexto, queda claro para esta Sala que los equipos en cuestión podrían afectar el suelo –a través de las sustancias antes mencionadas– en caso estos no cuenten con la protección debida.

73. En ese contexto, es posible concluir que la administrada debía contar con sistemas adecuados destinados a prevenir y/o minimizar los impactos ambientales negativos derivados de algún eventual derrame de combustible y aceite (el cual pudiese afectar el suelo), ello como consecuencia de la inadecuada disposición de los grupos electrógenos y de otros equipos que contienen sustancias como las antes mencionadas.

74. Partiendo del escenario antes señalado, la obligación ambiental cuyo incumplimiento se imputa al administrado se encuentra descrita en el artículo 33° del Decreto Supremo N° 029-94-EM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, al corresponder a Transmantaro prever los efectos potenciales que sus actividades pudiesen generar al medio ambiente, así como el ejecutar las actividades o medidas correspondientes, de manera tal que se minimicen tales impactos. En ese sentido, esta Sala considera que la obligación establecida en dichos artículos se encuentra descrita de forma suficiente.

▪ Si el hecho imputado a Transmantaro en el presente caso corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor

75. Con relación a la norma tipificadora, la DFSAI señaló que el incumplimiento de las disposiciones legales relacionada con la conducta descrita en el Cuadro N° 6 de la presente resolución configura infracción administrativa, ello según lo dispuesto en el numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD:

MULTAS POR INCUMPLIMIENTO A LA NORMATIVIDAD EN EL SECTOR ELÉCTRICO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE			
Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
3	3.20 Cuando el titular de la concesión o autorización no cumpla con las disposiciones ambientales contempladas en la Ley y el Reglamento o las normas emitidas por la DGAA y OSINERG.	Art. 31° inc. h) de la Ley. Art. 3° del Reglamento de Protección Ambiental aprobado por D.S. 29-94-EM.	De 1 a 1000 UIT

76. Al respecto, el numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ha tipificado como infracción administrativa el incumplimiento de las disposiciones ambientales contempladas en la Ley, esto es, en el Decreto Ley N° 25844, siendo que para tal efecto se considera como referencia legal lo establecido en el literal h) del artículo 31° del referido decreto ley.

⁷² FG Wilson: "Grupo electrógeno. Manual de Instrucciones para el operador y de Mantenimiento", p. 10. Disponible en: <http://s7d2.scene7.com/is/content/Caterpillar/C10551756>

77. En ese contexto, teniendo en cuenta que las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 029-94-EM fueron desarrolladas a partir del mencionado literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, se concluye que el incumplimiento de las mismas constituye también infracción administrativa, en los términos consignados en el numeral 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
78. Tomando en cuenta la obligación ambiental cuyo incumplimiento es materia de imputación (artículo 33° del Decreto Supremo N° 029-94-EM, concordado con el literal h) del Decreto Ley N° 25844), debe mencionarse que el presente caso Transmantaro debía adoptar medidas destinadas a proteger el suelo ante posibles derrames de hidrocarburos, sobre todo porque así fue previsto en su IGA.
79. En el presente caso, durante la Supervisión Regular del año 2013, la DS pudo apreciar que el administrado dispuso dos (2) grupos electrógenos y un recipiente de combustible directamente sobre el suelo, sin contar con un sistema de protección ante posibles derrames de aceite o combustible:

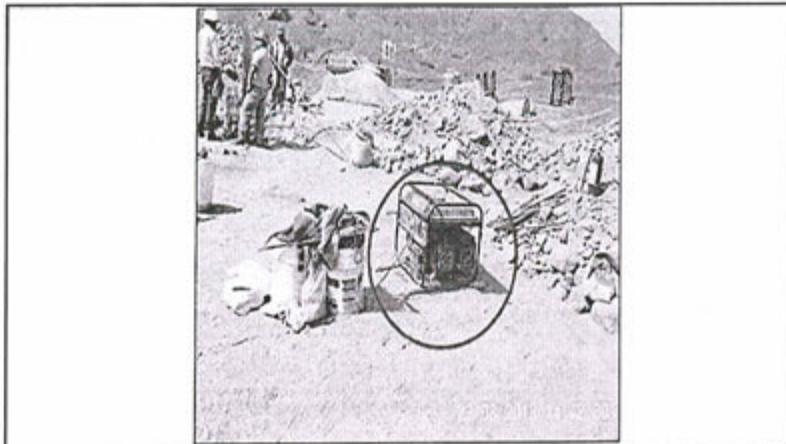
"El administrado ubica dos grupos electrógenos directamente sobre el suelo sin contar con un sistema de protección ante potenciales derrames de aceite o combustible en el suelo y se observó un recipiente de combustible sin rótulo de identificación y dispuesto directamente en el suelo."⁷³

80. Cabe destacar que dicha observación se encuentra complementada con las fotografías N° 11 y 12 del Informe de Supervisión, en las cuales se aprecia que los grupos electrógenos, así como el recipiente que contenía combustible no contaban con un sistema de contención ante derrames, siendo además que el material peligroso (combustible) se encontraba ubicado directamente sobre el suelo⁷⁴:



⁷³ Foja 27 reverso.

⁷⁴ Foja 27 reverso y foja 28.



Vista 11. Grupos electrógenos sin contar con un sistema de contención ante derrames.



Vista 12. Material peligroso (combustible) ubicado directamente sobre el suelo.

81. De lo anterior, se advierte que Transmantaro no cumplió con prevenir los potenciales derrames de sustancias peligrosas en el suelo, toda vez que no contaba con un sistema que contenga los posibles derrames de hidrocarburos a fin de no afectarlo.
82. Por otro lado, en su escrito de apelación, el administrado señaló que los grupos electrógenos no se encontraban en uso durante la supervisión, razón por la cual no presentaban combustible ni aceite, y además, que estaban preparados para ser trasladados al almacén respectivo. Asimismo, indicó que el recipiente de combustible que se observa en la fotografía N° 12 del escrito de descargos, se encontraba herméticamente sellado y casi no presentaba combustible, lo cual – según añadió– era concordante con el hecho de que ni el Informe de Supervisión ni en el ITA se señaló que habían huellas de combustible.
83. Sobre el particular, cabe precisar que, aún en el supuesto de que el grupo electrógeno y el recipiente con combustible no estuviesen siendo usados, dichos equipos pueden contener trazas de combustible y otros residuos derivados de su previa utilización.



84. Asimismo, dichas sustancias son consideradas peligrosas de acuerdo con el numeral A4.6 del Anexo 4 del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos⁷⁵. En ese sentido, el administrado debía adoptar –teniendo en cuenta las características de peligrosidad de dichos componentes– las medidas de manejo ambiental destinadas a evitar que los componentes utilizados durante sus operaciones causen impactos ambientales no deseados.
85. Por otro lado, el administrado afirmó el haber utilizado bandejas anti-derrame y/o protección impermeable para los equipos a combustión menores en toda la zona del proyecto, y que los equipos observados durante la Supervisión no se encontraban en uso, tal como se apreciaría de las fotografías N°s 6 y 7 de su escrito de descargos.
86. Con relación a ello debe mencionarse que, si bien en las fotografías N°s 6 y 7 presentadas por la empresa apelante en su escrito de descargos se aprecia la existencia de bandejas, dichas fotografías no demuestran que estas se encontraban presentes en los referidos equipos en la fecha de la Supervisión. En ese sentido, las referidas fotografías no constituyen medios probatorios suficientes que permitan desvirtuar el hallazgo detectado en la supervisión.
87. Dicha conclusión se ve reforzada por el hecho de que en las fotografías N°s 11 y 12 del Informe de Supervisión, se aprecia que en la fecha en la cual fue realizada la visita de supervisión, los referidos componentes (grupo electrógeno y recipiente de combustible) no contaban con bandejas anti-derrames. En ese sentido, lo alegado por la administrada, en el sentido de que en todo momento sus instalaciones contaban con bandejas anti-derrame y/o protección impermeable para los equipos a combustión menores en toda la zona del proyecto, no cuenta con asidero legal o fáctico alguno, debiendo por tanto ser desestimado.
88. Sin perjuicio de lo antes indicado, cabe mencionar que el EIA de la Línea de Transmisión también recogía medidas de prevención relacionadas con los equipos utilizados durante la etapa de construcción del proyecto, tal como se aprecia a continuación⁷⁶:

⁷⁵ DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

ANEXO 4

LISTA A: RESIDUOS PELIGROSOS

Los residuos enumerados en este anexo están definidos como peligrosos de conformidad con la Resolución Legislativa N° 26234, Convenio de Basilea, el cual no impide para que se use el anexo 6 del presente Reglamento con el fin de definir que un residuo no es peligroso.

(...)

A4.0 RESIDUOS QUE PUEDEN CONTENER CONSTITUYENTES INORGÁNICOS U ORGÁNICOS

(...)

A4.6 Residuos contaminados con mezclas y emulsiones de aceite y agua o de hidrocarburos y agua.

(...)

⁷⁶ Página 417 del expediente digital que forma parte de la foja 14.

"6.2.9 Subprograma de Manejo para Maquinaria, Equipos y Transporte de Materiales

Manejo para máquinas y equipos

- **La empresa contratista asegurará que las maquinarias y equipos que se empleen en el proyecto, tengan excelentes condiciones mecánicas, además que no emitan gases contaminantes a la atmósfera y ruidos por sobre los límites máximos permisibles. (...)** (Énfasis agregado)

89. Sin embargo, pese a lo establecido en la normativa ambiental y en su propio EIA, Transmantaro no implementó ninguna medida de prevención y/o mitigación destinada a evitar que los equipos utilizados en su actividad –grupo electrógeno y recipiente de combustible– pudiesen generar algún efecto potencial en el ambiente.
90. Por lo expuesto, esta Sala es de la opinión que Transmantaro incumplió lo dispuesto en el artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley N° 25844, lo cual configuró infracción administrativa, ello según lo dispuesto en el numeral 3.20 de la Resolución N° 028-2003-OS/CD. Por lo tanto, corresponde confirmar la resolución apelada en este extremo.

V.3 Si correspondía que la DFSAI disponga la inscripción de la resolución apelada en el Registro de Actos Administrativos del OEFA

91. Transmantaro señaló que, en virtud de los argumentos expuestos en su recurso de apelación, no correspondía inscribir la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos del OEFA.
92. Al respecto, debe mencionarse que la segunda disposición complementaria final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD⁷⁷, señala que la

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 017-2015-OEFA/CD, que modifica el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2015.

Artículo 1°.- Modificar los Artículos 6°, 8°, 10°, 12°, 13°, 17°, 19°, 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, 27°, 30°, 32°, 37° y 39°, así como la Segunda Disposición Complementaria Final, del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:
(...).

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Segunda.- Registro de Actos Administrativos

2.1 La Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental mantendrán un registro permanente en el cual se incluyan los actos administrativos que dispongan las sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los que resuelven los recursos administrativos interpuestos.
(...)"

Cabe destacar que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD, se encuentra recogida, bajo los mismos términos, en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.



Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental deben mantener un registro permanente de los actos administrativos que dispongan las sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los actos que resuelven los recursos administrativos.

93. De la lectura de la norma antes citada, se aprecia que la finalidad del referido registro es mantener un inventario de los actos administrativos que emiten las autoridades en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, siendo que dicha inscripción constituye una obligación legal a cargo de las referidas autoridades.
94. En consecuencia, disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos del OEFA es una obligación que debe ser cumplida por la primera instancia administrativa o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, de ser el caso.
95. En ese sentido, teniendo en cuenta que mediante la mencionada resolución la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Transmantaro por incurrir en las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, correspondía que la primera instancia disponga la inscripción del referido acto en el Registro de Actos Administrativos. En consecuencia –y partiendo de la premisa que a través del presente acto esta Sala está confirmando el citado pronunciamiento– corresponde desestimar lo señalado por el administrado en este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Transmantaro S.A., por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2015, en el extremo que dispuso la inscripción del citado pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos del OEFA; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

Regístrese y comuníquese.



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



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

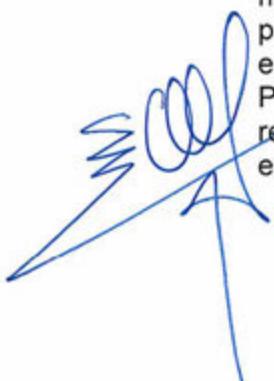
Con el respeto que merecen los vocales de la Sala, se considera oportuno señalar, que se está en desacuerdo con el voto en mayoría que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA-DFSAI del 30 de noviembre de 2015, la cual declara la responsabilidad administrativa por parte de Consorcio Transmantaro S.A (en adelante, **Transmantaro**) por la siguiente conducta infractora:

- (i) No señalar las áreas de excavación del proyecto de la Línea de Transmisión conforme al compromiso establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Línea de Transmisión, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, concordado con el literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, aprobada por Decreto Ley N° 25844.

Al respecto, esta vocalía procederá a desarrollar y exponer los argumentos de hecho y derecho que sustentan la posición en discordia:

▪ **Con relación a lo establecido en el marco jurídico vigente:**

1. Toda empresa que desee invertir y tener actividad económica en el territorio peruano, debe someterse –entre otros– a la normativa ambiental vigente. En tal sentido, para desarrollar la actividad económica, la empresa y futura administrada, debe obtener la certificación ambiental emitida por el órgano certificador y, para conseguir dicha certificación, debe presentar sus Instrumentos de Gestión Ambiental (en adelante, **IGA**), entre los cuales se encuentra el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**).
2. Al respecto, debe indicarse que el EIA es un instrumento ambiental prospectivo, que incluye entre otros ítems, la identificación de los posibles impactos en todas las etapas del proyecto (entre estas, el Diseño, la Construcción, el Funcionamiento y el Abandono) antes de intervenir el ecosistema.
3. En virtud de lo anterior, el EIA debe contener en su estructura, un capítulo denominado Plan de Manejo Ambiental (en adelante, **PMA**). En el capítulo en mención, se incluyen todas las medidas necesarias para que la administrada pueda trabajar sobre los impactos que el proyecto podría generar, organizándolas en programas (Programa de prevención, Programa de control o mitigación, Programa de rehabilitación, Programa de residuos sólidos, Programa de relaciones comunitarias, entre otros), tal como se muestra en la Fotografía N° 01 extraída del índice del EIA de Transmantaro.



**Fotografía N° 01:
Descripción parcial del contenido del PMA
del EIA de la Transmantaro**

PLAN DE MANEJO AMBIENTAL	6-1
6.1 Generalidades.....	6-1
6.1.1 Responsabilidad Administrativa.....	6-1
6.2 Programa de Prevención y/o Mitigación – Etapa de Construcción.....	6-3
6.2.1 Subprograma de Manejo del Componente Físico – Químico.....	6-3
6.2.2 Subprograma de Protección del Componente Biológico.....	6-8
6.2.3 Subprograma de Protección del Componente de Interés Humano.....	6-9
6.2.4 Subprograma de Protección del Componente Socioeconómico.....	6-12
6.2.5 Subprograma de Seguridad y Señalización Ambiental.....	6-17
6.2.6 Subprograma de Educación Ambiental.....	6-23
6.2.7 Subprograma de Seguridad y Salud Ocupacional.....	6-24
6.2.8 Subprograma de Manejo Ambiental de las Instalaciones Temporales.....	6-28
6.2.9 Subprograma de Manejo para maquinaria, equipos y transporte de materiales.....	6-29
6.2.10 Subprograma de Restauración Ambiental.....	6-33
6.3 Programa de prevención y/o mitigación – etapa de operación y mantenimiento.....	6-33
6.3.1 Subprograma de Manejo del Componente Físico– Químico.....	6-34
6.3.2 Subprograma de Manejo del Componente Biológico.....	6-36
6.3.3 Subprograma de Manejo del Componente Socioeconómico.....	6-37
6.4 Programa de Prevención y/o Mitigación – Etapa de Abandono.....	6-38
6.4.1 Subprograma de Manejo del Componente Físico–Químico.....	6-39
6.4.2 Subprograma de Manejo del Componente Biológico.....	6-40
6.4.3 Subprograma de Manejo del Componente de Interés Humano.....	6-41
6.4.4 Subprograma de Manejo de Residuos Sólidos.....	6-41
6.4.5 Subprograma de Manejo de Residuos Líquidos.....	6-51
6.4.6 Subprograma de Manejo de Sustancias Peligrosas.....	6-52

4. Así mismo, cabe precisar que las afirmaciones de los considerandos previos se sustentan en el artículo 25° de Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, los cuales disponen lo siguiente:

"Artículo 25°.- De los Estudios de Impacto Ambiental

Los Estudios de Impacto Ambiental - EIA son instrumentos de gestión que contienen una **descripción** de la actividad propuesta y **de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo**, así como la evaluación técnica de los mismos. **Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables** e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EIA"

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.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley." (Énfasis y subrayado agregado)

▪ **Consideraciones específicas del sector Energía – subsector Electricidad:**

5. Ahora bien, con relación al sector energía –específicamente al subsector de electricidad– corresponde indicar lo establecido en el artículo 33° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 29-94-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de junio de 1994⁷⁸, en el cual se reafirma lo señalado en los considerandos 1 al 4 del presente voto, toda vez que dicha norma establece la obligación de los solicitantes de las concesiones y autorizaciones que es, considerar todos los efectos potenciales de sus proyectos en el EIA aprobado, conforme se aprecia a continuación:

"Artículo 33°.- Los solicitantes de Concesiones y Autorizaciones, *deberán considerar todos los efectos potenciales de sus Proyectos Eléctricos* sobre la calidad del aire, agua, suelo y recursos naturales. El diseño, la construcción, operación y abandono de Proyectos Eléctricos *deberán ejecutarse de forma tal que minimicen los impactos dañinos*" (Énfasis y subrayado agregado).

6. En la misma línea del considerando previo, el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, reafirma lo manifestado en los considerandos 1 al 5 del presente voto, en el sentido que para comenzar una actividad económica, se debe cumplir con la normativa ambiental y del patrimonio cultural, siendo la forma de lograrlo a través de las actividades documentadas en el EIA aprobado, conforme se aprecia a continuación:

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* (subrayado agregado).

7. De lo expuesto hasta el momento en el presente voto, es posible colegir que, cuando una persona (natural o jurídica) desea desarrollar actividad económica en el Perú, está obligada a cumplir con la normatividad ambiental vigente y la de patrimonio cultural, siendo la forma de cumplirla, mediante la implementación de las actividades contempladas en el EIA aprobado.

8. En el caso de la administrada Transmantaro, corresponde señalar que –de acuerdo con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley 25844, Ley de Concesiones Eléctricas y del artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas– la forma en que el Estado Peruano aseguró el cumplimiento de la normativa ambiental y del patrimonio cultural, fue a través del otorgamiento de la certificación ambiental (esto es, con la aprobación de su EIA). En efecto, la aprobación de su instrumento de gestión ambiental asegura que la autoridad competente haya

⁷⁸

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

Artículo 33°.-Los solicitantes de Concesiones y Autorizaciones, deberán considerar todos los efectos potenciales de sus Proyectos Eléctricos sobre la calidad del aire, agua, suelo y recursos naturales. El diseño, la construcción, operación y abandono de Proyectos Eléctricos deberán ejecutarse de forma tal que minimicen los impactos dañinos.

seguido un riguroso procedimiento, e irrestricto cumplimiento de la normativa ambiental y del patrimonio, ello a fin de garantizar el adecuado desarrollo de la actividad de generación eléctrica en cada una de sus etapas.

▪ **Con relación al presente procedimiento administrativo sancionador:**

9. En el presente caso, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAAE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), mediante Resolución Directoral N° 074-2013-MEM/AAE del 6 de marzo de 2013, aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo 500 kV" (en adelante, **EIA de la Línea de Transmisión**) a favor de Transmantaro.
10. Al respecto y, atendiendo a los fundamentos expuestos en el acápite precedente, la certificación ambiental otorgada a Transmantaro garantiza que la autoridad competente, revisó cada una de las medidas propuestas por la administrada en los programas del PMA de su EIA y –asimismo– garantiza el cumplimiento del marco normativo previsto en el subsector eléctrico (conformado por el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley 25844, artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM y artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM).
11. Bajo dicho escenario, para el presente caso debe indicarse que, de la revisión del EIA Proyecto Línea de Transmisión Trujillo – Chiclayo en 500 kV, se observa el siguiente compromiso ambiental asumido por Transmantaro :

"6. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL

(...)

6.2 PROGRAMA DE PREVENCIÓN Y/O MITIGACIÓN – ETAPA DE CONSTRUCCIÓN

(...)

6.2.5 Subprograma de seguridad y señalización ambiental

(...)

SEÑALIZACIÓN PARA RIESGOS DE EXCAVACIÓN

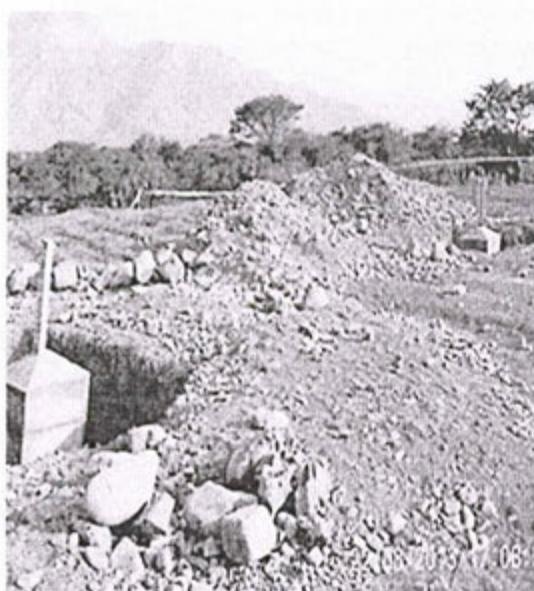
*En lo referente a los riesgos que se producen por acciones de movimientos de tierra y excavaciones, se colocarán letreros de instrucciones y advertencias para el personal de la obra y ajeno a ella (**cuando las actividades se realicen cerca a la población**), acerca de riesgos y procedimientos. Por ejemplo:*

- *Excavación profunda.*
- *Riesgo de derrumbe.*
- *Riesgo de caída a distinto nivel.*

Las áreas colindantes a la excavación deben encontrarse protegidas con cercos de seguridad para evitar accidentes por caída de personas y animales. Si por alguna circunstancia se dejara la excavación descubierta se delimitará con mallas de seguridad o cercos de protección." (Énfasis agregado)

12. Del compromiso previamente citado se desprende de manera literal, que el Certificador aprobó que Transmantaro colocara letreros de instrucciones y advertencias, **solo cuando** las actividades se realicen cerca a la población.

13. En ese sentido, únicamente cuando se presente dicho supuesto, -esto es, población cercana a las actividades de excavación-, Transmantaro deberá colocar los respectivos letreros.
14. Ahora bien, en el presente caso, la DFSAI halló responsable a la administrada por incumplir el compromiso ambiental citado anteriormente, en la medida que Transmantaro no habría señalado las áreas de excavación del proyecto de la Línea de Transmisión y, para sustentar su pronunciamiento, la DFSAI trajo a colación lo detectado por el supervisor en la Supervisión Regular 2013, así como las vistas fotográficas que obran en el Informe de Supervisión⁷⁹ y que se muestran a continuación:



Fotografías del expediente donde se aprecia que la actividad se realizó en lugar descampado sin presencia de población.



15. Sobre las fotografías previas y, del análisis las mismas, se desprende que las actividades se realizaron en lugares descampados donde no existía población alguna, motivo por el cual la administrada, implementó las acciones que su PMA establecía para la señalización en excavaciones como producto del programa de prevención y/o mitigación.

⁷⁹ Foja 25.

16. Como se advierte, pese a la evidencia fotográfica de la Supervisión Regular 2013 donde no se advirtió población cercana a las excavaciones (es decir, no se presentó el supuesto previsto en su EIA para colocar los letreros correspondientes), la DFSAI imputó al administrado el incumplimiento del mencionado compromiso precisando que *"la obligación tenía carácter permanente en toda la excavación"*⁸⁰.
17. Entonces, -en el presente caso- el hallazgo detectado durante el ejercicio de la función supervisora, no constituye un incumplimiento del contenido del mencionado compromiso. Motivo por el cual, esta vocalía considera que no existe una debida subsunción entre lo recogido en el compromiso y el hecho detectado por el supervisor, por tal razón, la resolución apelada fue emitida vulnerando el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, incurriendo así en la causal de nulidad prevista en el numeral 10.1 del artículo 10° de la citada norma legal.
18. Por tanto, partiendo del compromiso asumido por la administrada en su EIA (colocar letreros de instrucciones y advertencias, **solo cuando** las actividades se realicen cerca a la población) y considerando que en el presente caso, dicho supuesto no se presentó, Transmantaro no estaba obligado a colocar dichos letreros y, como consecuencia de ello, no existiría conducta infractora alguna.
19. En tal sentido, esta vocalía considera que, por lo expuesto en el presente voto, ha quedado acreditado que el administrado cumplió con implementar las acciones contenidas en el PMA de su EIA que a su vez, recoge la normativa vigente y dentro de ella, lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-EM, artículo 33° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el literal h) del artículo 31° del Decreto Ley.

En tal sentido y por las consideraciones expuestas, el presente voto en discordia es por declarar:

NULIDAD de la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI, en el extremo referido a la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la resolución del voto en mayoría y, en consecuencia, archivar dicho extremo del procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1147-2015-OEFA/DFSAI en el extremo referido a las conductas infractoras N°s 2 y 3 del Cuadro N° 1 antes mencionado.



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SANCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

⁸⁰ Foja 219.