



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° 051-2016-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 733-2014-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : TRANSMISORA ELÉCTRICA DEL SUR S.A.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 450-2016-
OEFA/DFSAI



SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Transmisora Eléctrica del Sur S.A., por incumplir el compromiso ambiental asumido en el "Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Línea de Transmisión 220kV Tintaya - Socabaya y Subestaciones Asociadas", al no haber implementado la señalización como medida de prevención para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 5° y 13° del Reglamento Ambiental en las Actividades Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Asimismo, se confirma la citada resolución directoral, en el extremo que ordenó a Transmisora Eléctrica del Sur S.A. el cumplimiento de la medida correctiva referida a implementar letreros y carteles que prohíban la captura y caza de las especies taruka y puma o que alerten de la ocurrencia de atropellos por el tránsito de los animales en la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, conforme a lo establecido en el mencionado Estudio de Impacto Ambiental".

Lima, 26 de julio de 2016

I. ANTECEDENTES

- 
1. Transmisora Eléctrica del Sur S.A.¹ (en adelante, **Tesur**) es una empresa de transmisión eléctrica, titular del proyecto "Línea de Transmisión 220 KV Tintaya –

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20537080133.

Socabaya y Subestaciones Asociadas" (en adelante, **Proyecto Línea de Transmisión**)².

2. Mediante Resolución Directoral N° 256-2012-MEM/AAE³ del 3 de octubre de 2012, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAAE**) del Ministerio de Energía y Minas aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "Línea de Transmisión 220kV Tintaya – Socabaya y Subestaciones Asociadas" (en adelante, **EIA del Proyecto Línea de Trasmisión**) a favor de Tesur.
3. Del 18 al 28 de setiembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones del Proyecto Línea de Transmisión (en adelante, **Supervisión Regular 2013**), en la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Tesur, conforme se desprende del Informe de Supervisión N° 173-2013-OEFA/DS-ELE⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**), los cuales fueron analizados en el Informe Técnico Acusatorio N° 158-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 2089-2014-OEFA-DFSAI/SDI⁵ del 28 de noviembre de 2014, 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 Tesur.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Tesur⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 226-2015-OEFA/DFSAI⁷ del 16 de marzo de

² Dicha línea de transmisión abarca los siguientes departamentos:

- Departamento de Cusco: provincia y distrito de Espinar.
- Departamento de Arequipa: provincia de Caylloma, distritos de Tisco, Callalli, Yanque y San Antonio de Chuca.
- Departamento de Arequipa: provincia de Arequipa, distritos de Yura, Cayma Alto, Selva Alegre, Miraflores, Mariano Melgar, Paucarpata, Sabandía, José Luis Bustamante, Rivero y Socabaya.

³ Foja 17.

⁴ Fojas del 1 al 42

⁵ Mediante Resolución Subdirectoral N° 051-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 17 de febrero de 2015 (fojas 186 a 188), la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI rectificó el error material incurrido en la Resolución Subdirectoral N° 2089-2014-OEFA-DFSAI/SDI, respecto del numeral que tipifica como infracción administrativa el incumplimiento del Estudio de Impacto Ambiental. Es así que en la primera resolución subdirectoral se consignó como numeral el 3.20 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, siendo después esto rectificado a través de la segunda resolución subdirectoral, haciéndose referencia al numeral 3.14 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

⁶ Mediante escrito presentado el 30 de diciembre de 2014 (fojas 76 a 184).

⁷ Fojas 208 a 224. Debe mencionarse que dicho acto administrativo fue notificado al administrado el 20 de marzo de 2015 (foja 225).

2015, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa, por no haber implementado "...la señalización como medida de prevención para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, incumpliendo con lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental",⁸ lo cual, de acuerdo con la DFSAI, habría generado el incumplimiento del literal p) del artículo 201° del Decreto Supremo N° 009-93-EM⁹, y configuró la infracción administrativa recogida en el numeral 3.14 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD¹⁰.

6. El 14 de abril del 2015, Tesur interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 226-2015-OEFA/DFSAI.

7. Mediante Resolución N° 053-2015-OEFA/TFA-SEE¹¹ emitida el 11 de noviembre del 2015 y notificada el 16 de noviembre del 2015¹², la Sala Especializada en Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, TFA) resolvió, entre otros, declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 226-2015-OEFA/DFSAI, al haberse verificado que la conducta imputada a Tesur no se subsumía en la obligación contenida en el literal p) del artículo 201° del Decreto Supremo N° 009-93-EM, y al haberse acreditado que el numeral 3.14 del Anexo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD no contempla

⁸ Entre otras conductas.

⁹ DECRETO SUPREMO N° 009-93-EM, Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas Decreto Ley N° 25844, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de febrero de 1993.

Artículo 201°.- El OSINERG sancionará a los concesionarios y entidades que desarrollan actividades de generación y/o transmisión y/o distribución de energía eléctrica, y/o clientes libres, así como al COES cuando incumpla sus obligaciones previstas en la Ley, el Reglamento o las normas técnicas, con multas equivalentes al importe de 100 000 a 2 000 000 kilovatios-hora, en los siguientes casos, según corresponda:

(...)

p) Por incumplimiento de las normas y disposiciones emitidas por el Ministerio, la Dirección, el OSINERG y la Comisión.

¹⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Electricidad, 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.

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.	De 1 a 1000 UIT	(M) Hasta 200 UIT	(M) Hasta 300 UIT	(M) Hasta 500 UIT	(M) Hasta 1000 UIT

¹¹ Fojas 319 a 333.

¹² Foja 334.

como infracción el incumplimiento de la obligación contenida en la referida disposición (literal p) del artículo 201° del Decreto Supremo N° 009-93-EM.

8. En virtud de la nulidad declarada por la Sala Especializada en Energía del TFA, el 13 de enero del 2016 la SDI de la DFSAI emitió la Resolución Subdirectorial N° 021-2016-OEFA/DFSAI-SDI¹³, a través de la cual dispuso el inicio de un nuevo procedimiento administrativo sancionador contra Tesur.
9. Luego de evaluar los descargos presentados por dicha empresa¹⁴, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI¹⁵ del 31 de marzo de 2016, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Tesur¹⁶, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Tesur en la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI

N°	Hecho Imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
1	Tesur no conformó ni implementó los Comités	Artículos 5° ¹⁷ y 13° ¹⁸ del Decreto Supremo N° 29-94-	Numeral 3.14 del Anexo 3 de la Escala de Multas y Sanciones de Electricidad, incluida

¹³ Fojas 337 a 347. Cabe precisar que dicha resolución subdirectorial fue notificada al administrado el 15 de enero de 2016 (foja 348).

¹⁴ Mediante escrito presentado el 12 de febrero de 2016 (fojas 349 a 417).

¹⁵ Fojas 436 a 452. Dicho acto administrativo fue notificado al administrado el 7 de abril de 2016 (foja 453).

¹⁶ 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:

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.

¹⁷ DECRETO SUPREMO N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas.



N°	Hecho Imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
	de Monitoreo y Vigilancia, incumpliendo lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental.	EM, concordado con el artículo 55 ¹⁹ del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
2	Tesur no implementó la señalización como medida de prevención para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, incumpliendo con lo establecidos en su Estudio de Impacto Ambiental.	Artículos 5° y 13° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Numeral 3.14 del Anexo 3 de la Escala de Multas y Sanciones de Electricidad, incluida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
3	Tesur no realizó los monitoreos biológicos de flora y fauna establecidos en su Estudio de Impacto Ambiental.	Artículos 5° y 13° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Numeral 3.14 del Anexo 3 de la Escala de Multas y Sanciones de Electricidad, incluida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

10. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI impuso las siguientes medidas correctivas:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas a Tesur mediante la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI por las infracciones N° 2 y 3 del Cuadro N° 1 de la presente resolución

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Tesur no implementó la señalización como medida de prevención para áreas de	Implementar letreros y carteles que prohíban la captura y caza de las	En un plazo no mayor de quince (15)	Cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo

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

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 29-94-EM.**

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

¹⁹ **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.**

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 y 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".

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	restricción en los sectores más sensibles de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, incumpliendo lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental	especies taruka y puma o que alerten de la ocurrencia de atropellos por el tránsito de los animales en la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, conforme a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental.	días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución	para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la Dirección de Fiscalización del OEFA un informe técnico detallado adjuntando los medios visuales (fotografías debidamente fechadas y con coordenadas UTM WGS 84) que acrediten haber realizado la señalización requerida.
	Tesur no realizó los monitoreos biológicos de flora establecidos en su Estudio de Impacto Ambiental	Realizar un monitoreo de flora considerando el prendimiento o viabilidad de los individuos trasplantados y las medidas para asegurar la recuperación de la cubierta vegetal.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá presentar ante la Dirección de Fiscalización un informe que acredite el cumplimiento de las dos acciones señaladas como medida correctiva, incluyendo los monitoreos de flora, los cuales deben incluir como mínimo la viabilidad de los individuos trasplantados y las medidas para asegurar la recuperación de la cubierta vegetal.
		Capacitar al personal responsable de verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental en temas de monitoreo, a través de un instructor especializado.	En un plazo de treinta (30) días hábiles contado a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, Tesur deberá remitir a esta Dirección copia del programa de capacitación, la lista de asistentes, los certificados o constancias que acrediten la capacitación efectuada a su personal por un instructor especializado que acredite conocimientos en el tema.

Fuente: Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

11. La Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos²⁰:

²⁰ Sobre el particular, debe mencionarse que en el presente acápite se presentarán los fundamentos de la referida resolución direccional relacionados con la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, toda vez que solo dicho extremo fue impugnado por el administrado.

- i) La DFSAI manifestó que, de acuerdo con el EIA del Proyecto Línea de Transmisión, Tesur se comprometió a realizar medidas para la protección de la fauna a través de la implementación de carteles y letreros en la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca (en adelante, **la Reserva**) que prohíban la captura y caza de guanaco, taruka y puma, o eviten la ocurrencia de atropellos de las referidas especies. Asimismo, señaló que la implementación de dicha medida debía ser realizada desde el inicio del proyecto, esto es, con la construcción de las líneas de transmisión.
- ii) Sin embargo, durante la Supervisión Regular 2013, la DS detectó que el administrado no cumplió con implementar la señalización, como medida de prevención, en los sectores más sensibles de la Reserva, motivo por el cual habría incumplido el EIA del Proyecto Línea de Transmisión.
- iii) De manera adicional, la DFSAI precisó que los instrumentos de gestión ambiental (en adelante, **IGA**) son de obligatorio cumplimiento desde su aprobación por la autoridad competente, motivo por el cual Tesur se encontraba en la obligación de implementar las medidas de señalización en los sectores más sensibles de la Reserva con letreros y carteles que prohíban la captura y caza de taruka y puma, o evitar la ocurrencia de atropellos de especies de fauna desde la aprobación del IGA en cuestión, y en la medida que inicie la construcción del proyecto.
- iv) En ese sentido, señaló que Tesur habría incumplido lo dispuesto en los artículos 5° y 13° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, Reglamento Ambiental en las Actividades Eléctricas (en adelante, **Decreto Supremo N° 29-94-EM**), concordado con el artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**), ello al no haber implementado la señalización como medida de prevención para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva, conforme a lo establecido en su IGA. Por lo tanto, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa.
- v) Con relación a los argumentos del administrado esgrimidos en sus descargos referidos a la presunta vulneración a los principios de tipicidad, debido procedimiento administrativo y causalidad, la DFSAI manifestó lo siguiente:

Sobre la presunta vulneración al principio de tipicidad

- vi) El principio de tipicidad prevé que debe existir exhaustividad en la descripción de la conducta prohibida, de modo tal que se identifiquen los elementos de la conducta sancionable. No obstante, la exigencia de taxatividad del tipo sancionador no debe llevar a situaciones extremas en las que dicho principio pretenda ser utilizado como sustento de la

inaplicación de una sanción, en caso exista una evidente infracción administrativa.

- vii) La imputación se encuentra sustentada en el compromiso asumido por Tesur respecto a la implementación de la señalización como medida de prevención, lo cual constituye un incumplimiento a los artículos 5° y 13° del Reglamento Ambiental en las Actividades Eléctricas aprobado por Decreto Supremo N° 29-94-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 29-94-MINAM**), y al artículo 55° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**)²¹, motivo por el cual no se habría vulnerado el principio de tipicidad.

Sobre la presunta vulneración al principio del debido procedimiento

- 
- viii) De conformidad con lo señalado en el artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD²², la imputación de cargos efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 021-2016-OEFA/DFSAI/SDI, constituye un acto administrativo de instrucción, el cual indica: (i) las conductas imputadas a título de cargo con sus respectivos medios probatorios; (ii) las normas que tipifican las conducta observadas; (iii) la eventual sanción; y, (iv) el plazo para presentar los descargos. En ese sentido, la imputación de cargos no decide sobre la existencia de responsabilidad administrativa, sino que facilita las labores de instrucción, a efectos de la eventual determinación de responsabilidad.

- ix) Se ha respetado el principio del debido procedimiento administrativo, toda vez que los argumentos de defensa presentados por Tesur, así como las Actas e Informes respecto de la Supervisión Regular 2013, han sido considerados en la resolución emitida por la DFSAI, garantizando de esta manera el debido procedimiento, así como el ejercicio del derecho de

²¹ En ese sentido, el incumplimiento en el que habría incurrido Tesur fue el no cumplir con los compromisos considerados en su Estudio de Impacto Ambiental.

²² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 12°.- Resolución de imputación de cargos

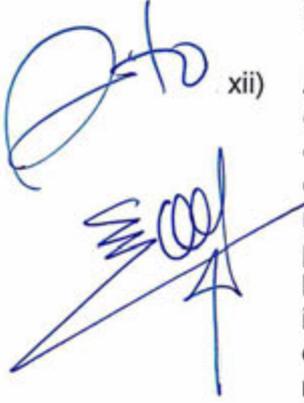
La resolución de imputación de cargos deberá contener:

- 
- (i) Una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
 - (ii) Las normas que tipifican dichos actos u omisiones como infracción administrativa.
 - (iii) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer, identificando la norma que tipifica dichas sanciones.
 - (iv) La propuesta de medida correctiva.
 - (v) El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito.
 - (vi) Los medios probatorios que sustentan las imputaciones realizadas.

defensa por parte del administrado, al haberle otorgado el plazo legal establecido para que presente sus descargos.

Sobre la presunta vulneración al principio de causalidad

- x) La responsabilidad administrativa del infractor es objetiva y, en aplicación de dicho criterio, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado podrá eximirse de la responsabilidad solo si logra demostrar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero; situación que no habría sido acreditada por la empresa.
- xi) La autoridad administrativa debe determinar la existencia de una relación de causalidad entre la conducta del administrado y la infracción administrativa, a efectos de atribuir responsabilidad al presunto infractor; sin embargo, no le corresponde probar el carácter culpable o doloso de dicha conducta.

- 
- xii) A partir de los medios probatorios presentados por Tesur se pudo verificar que las solicitudes de información dirigidas al Jefe de la Reserva –respecto de las zonas con presencia de parches o relictos de especies protegidas en la Reserva– para la colocación de la señalización, datan de julio y noviembre del 2014; es decir, corresponden a fechas en las cuales el proyecto ya se encontraba en operación y además, a fechas posteriores a la Supervisión Regular 2013. En ese sentido, dado que la medida debió implementarse desde el inicio del Proyecto, la autoridad pudo evidenciar que Tesur no tuvo una conducta dirigida al cumplimiento de la misma, razón por la cual no habría concurrido supuesto alguno de ruptura de nexo causal por hecho determinante de tercero.

Sobre la presunta vulneración al principio de legalidad

- xiii) No se ha vulnerado el Principio de Legalidad, toda vez que este establece los límites de acción de las autoridades, siendo que la imputación señalada se encuentra debidamente sustentada en el Informe de Supervisión.
- xiv) En el Plan de Manejo Ambiental, Tesur se comprometió a coadyuvar en la instalación de señalización en los sectores más sensibles de la Reserva Nacional como medida de protección ante posibles atropellos y perturbaciones a las poblaciones de fauna y camélidos que se desplazan por la zona del proyecto. Para ello, instalaría letreros y carteles que prohíban la captura y caza de guanaco, taruka y puma, o que eviten la ocurrencia de atropellos de especies de fauna²³.



²³ En ese sentido, la implementación de la medida preventiva debió ser ejecutada desde el inicio del proyecto, esto es, con la construcción de las líneas de transmisión.

- xv) Partiendo de ello, la DFSAI determinó que la empresa no implementó la medida de prevención establecida en el instrumento de gestión ambiental puesto que, del Informe de Implementación de Medidas Correctivas elaborado por el administrado, pudo verificarse la colocación de 7 letreros que prohíben la captura y caza de huanacos, mas no de las especies taruka y puma. Además, la autoridad indicó que, si bien el titular instaló letreros a favor de la protección del ambiente, no cumplió con colocar alguno que alerte de la ocurrencia de atropellos por el tránsito de los animales.
- xvi) En consecuencia, la primera instancia consideró pertinente el dictado de una medida correctiva de adecuación ambiental, debiendo el titular implementar letreros o carteles que prohíban la captura y la caza de las especies taruka y puma, o que alerten de la ocurrencia de atropellos por el tránsito de animales en la Reserva.

12. El 2 de mayo de 2016, Tesur presentó recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI, únicamente en el extremo que dispuso declararlo responsable por incurrir en la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como por la imposición de la medida correctiva correspondiente. Al respecto, señaló los siguientes argumentos:

Respecto del compromiso de Tesur referido a implementar la señalización como medida de prevención para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva

- a) Tesur manifestó que la DFSAI no habría acreditado que, al momento de la Supervisión Regular 2013, debía cumplir con la obligación relativa a la implementación de señales como medida preventiva para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva. Ello es así toda vez que el EIA no estableció un plazo para el cumplimiento del referido compromiso, en la medida que no existía una razón técnica que justificase su implementación en un momento determinado o en un plazo concreto²⁴.
- b) Sobre la base de ello, Tesur sostuvo que la DFSAI habría incurrido en error al afirmar que el compromiso debía ser cumplido de forma inmediata, dado que el EIA es un instrumento técnico y no uno sobre el cual deban formularse distintas interpretaciones o "construcciones artísticas de plazos". En ese sentido, concluyó que la lectura del mismo debía ser literal.
- c) De manera adicional, Tesur manifestó que el EIA es un instrumento "activo", lo cual implica que sus titulares se encuentran en "constante implementación" del mismo. Asimismo, para el caso concreto, señaló que su auditor interno ambiental era la persona encargada de la supervisión,

²⁴ Según el administrado, si se hubiese tratado de una medida que realmente resultase indispensable o esencial, entonces el EIA habría establecido, de manera expresa, un plazo específico.

interpretación y cumplimiento de las medidas de prevención señaladas en el EIA del Proyecto Línea de Transmisión.

- d) En ese sentido, Tesur señaló que su auditor interno creyó innecesario implementar dichas medidas al momento de la construcción del proyecto (basándose justamente en lo establecido por el mencionado IGA), dado que, en dicho momento, no detectó ningún tipo de amenaza a las especies en la Reserva. Por tanto, al tratarse de una medida de prevención no determinada, resultaba claro que el auditor podía juzgar válidamente cuál era el momento en que esta debía implementarse²⁵.
- e) Atendiendo a dichos argumentos, los fundamentos expuestos por la DFSAI en la resolución materia de impugnación habrían estado basados, únicamente, en criterios subjetivos (como por ejemplo, el hecho de que, al tratarse de especies en peligro, dichas medidas debían implementarse de forma inmediata). En virtud de ello, Tesur concluyó que la referida dirección, en el pronunciamiento recurrido, habría vulnerado los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento y causalidad. En ese contexto, precisó lo siguiente respecto de cada uno de ellos:

- Principios de legalidad y tipicidad:

- Si bien existe un compromiso establecido en el EIA de Línea de Trasmisión, este no resultaba exigible al momento de la supervisión, puesto que el IGA no estableció plazo alguno para la ejecución de tal medida. Además, no existe coincidencia entre la conducta de Tesur y la base legal que sustenta la infracción.

Principio del debido procedimiento administrativo:

- La DFSAI ha realizado una interpretación subjetiva, discrecional y arbitraria respecto de los compromisos establecidos en el EIA Línea de Trasmisión, ello al haber concluido –sin ningún tipo de análisis legal– que Tesur debía implementar los carteles de señalización de manera inmediata, pues en el presente caso se estaba tratando con especies en peligro.
- La decisión de la DFSAI carece de argumentos de hecho o de derecho, pues solo ha considerado que, al existir animales en peligro dentro de la Reserva, las medidas de prevención dictadas en salvaguarda de la fauna debían implementarse de

²⁵

Más aún considerando que, según el administrado, para su implementación, el auditor interno habría estado en constante coordinación con la Jefatura de la Reserva.

manera inmediata, aún cuando el IGA no haya establecido plazo alguno para ello.

- Principio de causalidad:

- La DFSAI atribuyó la existencia de responsabilidad administrativa de la empresa por el incumplimiento de IGA – imponiendo además un plazo para la implementación de una medida preventiva– siendo que con ello se habría vulnerado el principio de causalidad, toda vez que no existiría conexión entre la conducta imputada y la supuesta infracción atribuida.

Respecto de la imposición de la medida correctiva

- f) Tesur manifestó que el 6 de mayo 2015 presentó ante la DFSAI un Informe de Medidas Correctivas, a través del cual se podía verificar la implementación de un cartel con la indicación *"Prohibida la caza de tarucas"*. En virtud de ello, señaló que la primera instancia habría cometido un error al señalar que no cumplió con dicha medida, lo cual conllevaría a que esta sea dejada sin efecto.
- g) Asimismo, manifestó –con relación a la colocación de carteles con la indicación *"prohibido la caza de pumas"* – que desde hace varios años no existen pumas en la Reserva, razón por la cual carecería de sentido colocar carteles que prohíban su caza²⁶.
- h) Por otro lado, señaló que la medida correctiva impuesta por la DFSAI se contradice con lo expuesto por la SDI en los considerandos N°s 62 y 63 de la resolución de imputación de cargos (Resolución Subdirectoral N° 021-2016-OEFA/DFSAI/SDI), toda vez que la autoridad instructora habría validado las medidas correctivas implementadas por Tesur el 6 de mayo de 2015, *"creando una confianza legítima, en que el procedimiento sancionador excepcional había concluido"*²⁷.
- i) Es por ello que –según Tesur– la DFSAI habría vulnerado los principios de predictibilidad y conducta procedimental reconocidos en la Ley N° 27444, toda vez que le impuso una medida correctiva que no solo resultaría innecesaria, sino que además habría *"...sido validada por el propio OEFA mediante la Resolución Subdirectoral N° 021-2016-OEFA/DFSAI/PAS"*²⁸.

²⁶ Más bien, según precisó, con ello se proporcionaría información que no es certera.

²⁷ Foja 467.

²⁸ Foja 468.

- j) Finalmente, Tesur manifestó haber cumplido con implementar dos (2) carteles, ello a pesar de que podía optar solo por uno de ellos (en tanto, la medida correctiva dictada dejaba un espacio para que Tesur opte por uno u otro cartel). Por ello debía revertirse lo señalado en la resolución impugnada y corregirla en el sentido que Tesur cumplió con implementar la medida correctiva consistente en efectuar la señalización como medida de prevención, en áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva.

II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁹, se crea el OEFA.

14. 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° 30011³⁰ (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.

²⁹ **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.

³⁰ **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.

15. 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 OEFA³¹.
16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³³ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁴, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁵, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

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.

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.

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.

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

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

LEY 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.

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



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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, 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)³⁷.
19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611³⁸, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. 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.
21. 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

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:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁸ 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.

Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁹.

22. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental⁴⁰, 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 preserve⁴¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴².
23. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴³.
25. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

⁴² 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.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

26. Tesur apeló la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI únicamente en el extremo referido a la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, no formulando argumento alguno respecto de las conductas infractoras N°s 1 y 3 del referido cuadro. Por lo tanto, dichos extremos del pronunciamiento en cuestión, así como la medida correctiva impuesta respecto de esta última conducta infractora, han quedado firmes, en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**)⁴⁴.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si la DFSAI ha vulnerado los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento y causalidad contemplados en la Ley N° 27444, al concluir que Tesur incumplió el compromiso ambiental asumido en el EIA de la Línea de Transmisión respecto de la implementación de señales como medida preventiva para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva.
- (ii) Si correspondía imponer a Tesur la medida correctiva por la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- VI.1 **Si la DFSAI ha vulnerado los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento y causalidad contemplados en la Ley N° 27444, al concluir que Tesur incumplió el compromiso ambiental asumido en el EIA de la Línea de Transmisión respecto de la implementación de señales como medida preventiva para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva**

28. En su recurso de apelación, Tesur sostuvo que, al momento de la Supervisión Regular 2013, no se encontraba obligado a cumplir con el compromiso recogido en el EIA de la Línea de Transmisión relativo a la implementación de señales para áreas de restricción en los sectores de la Reserva, toda vez que el referido IGA no establece un plazo para la implementación de dicha medida.

⁴⁴ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.
Artículo 212°.- Acto firme
Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

29. Asimismo, la referida empresa advirtió que, pese a que no se ha fijado un plazo para el cumplimiento del compromiso antes aludido, la DFSAI le habría imputado el incumplimiento del mismo, imponiéndole un "plazo inmediato".
30. En virtud de dichas consideraciones, Tesur concluyó que la resolución apelada habría vulnerado los principios de legalidad, tipicidad, causalidad y debido procedimiento contemplados en la Ley N° 27444.
31. Atendiendo a los argumentos expuestos por el administrado, esta Sala procederá a continuación a evaluar si en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI vulneró los referidos principios de la mencionada ley.

Con relación a la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad

32. Partiendo de lo señalado por el administrado, esta Sala debe mencionar en primer lugar que el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV de la Ley N° 27444⁴⁵, concordado con el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° del mismo cuerpo normativo⁴⁶, establecen 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 analogía⁴⁷.
33. 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

45

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:

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

(...)

46

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.

47

De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley, esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)"

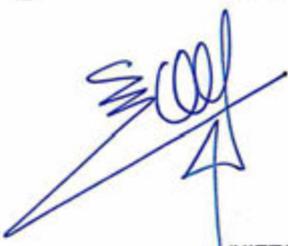
Ver: GÓMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, 2010, p. 132.

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 estricto⁴⁸.

34. 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 administrativas⁴⁹, tiene como finalidad que –en un caso en concreto– al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁵⁰.



⁴⁸ 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*. 5ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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

35. 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 correspondiente⁵¹.
36. 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 N° 2 (descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución), corresponde con el tipo infractor respectivo (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
37. 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 ocupa⁵², un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
38. Partiendo de ello, esta Sala observa que en el presente caso, la SDI a través de la Resolución Subdirectoral N° 021-2016-OEFA-DFSAI/SDI, comunicó a Tesur el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otras, por el presunto incumplimiento de la obligación ambiental establecida en su IGA, vulnerando lo establecido en los artículos 5° y 13° del Decreto Supremo N° 29-

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).

⁵¹ 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.

⁵² Conforme se observa por ejemplo, de las Resoluciones N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE, N° 019-2015-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.

94-EM, concordado con el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, tal como de detalla a continuación:

Cuadro N° 3 : Detalle de la conducta infractora informada mediante la Resolución Subdirectoral N° 021-2016-OEFA-DFSAI/SDI:

N°	Hecho Imputado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
2	Tesur no implementó la señalización como medida de prevención para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, incumpliendo con lo establecidos en su Estudio de Impacto Ambiental.	Artículos 5° y 13° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Numeral 3.14 del Anexo 3 de la Escala de Multas y Sanciones de Electricidad, incluida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

39. En ese sentido, esta Sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en los dispositivos legales referidos en el cuadro anterior, ello 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 los artículos 5° y 13° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**

40. Sobre este punto, cabe mencionar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° del Decreto Supremo N° 29-94-EM⁵³, los titulares de concesiones y autorizaciones eléctricas, durante el ejercicio de sus actividades (generación, transmisión y distribución), son responsables por el control y la protección del medio ambiente. Para tales efectos, el artículo 13° del referido cuerpo normativo prevé que, junto con la solicitud de una concesión definitiva, el titular de la actividad debe presentar un EIA, entendido como aquel instrumento de gestión ambiental que contiene las medidas (compromisos ambientales) que dicho titular –con ocasión de la ejecución de proyectos eléctricos y de sus efectos al medio ambiente– ha decidido implementar (previa aprobación por la autoridad correspondiente) con el fin de equilibrar el desarrollo de su proyecto con la protección del medio ambiente⁵⁴.

⁵³ DECRETO SUPREMO N° 29-94-EM.

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

⁵⁴ 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.

41. En ese sentido, es posible concluir que el artículo 13° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el artículo 5° del mismo cuerpo normativo y el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, recogen la obligación de los titulares de concesiones y autorizaciones eléctricas de cumplir con los compromisos señalados en su EIA, cuyo incumplimiento se encuentra tipificado en el numeral 3.14 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
42. Nótese en ese contexto que, a efectos de poder evaluar el cumplimiento de dicha exigencia por parte de la autoridad administrativa (nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que califica como infracción administrativa) en aquellas infracciones cuyo supuesto de hecho consista en incumplir compromisos ambientales, resulta relevante identificar el compromiso, obligación o medida ambiental dentro del IGA cuyo cumplimiento es exigible al administrado.
43. Partiendo de lo anterior, debe indicarse que, de la revisión del EIA de la Línea de Transmisión, se observa que Tesur asumió el siguiente compromiso:

“6.5 Programa de Protección y/o Mitigación

Las principales medidas de este Programa de Manejo Ambiental han sido estructuradas para cada una de las etapas o fases del proyecto.

(...)

6.5.2 Programa Protección y/o Mitigación Ambiental del Componente Biológico

Medidas para la protección de Fauna Silvestre

(...)

*Sobre los procesos de fragmentación, que normalmente se dan en poblaciones vertebrados pequeños, **la existencia de una vía transitible es un elemento que no permitiría un análisis objetivo del posible efecto individual, incluso aditivo de la construcción y operación de la línea proyectada, pues asumimos que sus efectos son mínimos en relación a los originados por la carretera y el tránsito de vehículos, ya que para determinarla o hacer un análisis más concienzudo se requiere hacer monitoreos más extensos en espacio (hacia dentro y fuera e la RNSAB) y mayor tiempo de duración, sin embargo, el titular se compromete a coadyuvar, como parte de los programas de***

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.

*señalización ambiental, en la instalación de carteles para evitar velocidades excesivas de los vehículos que circulan por la misma como principal fuente de generación de este proceso, dentro del área de la RNSAB y de esta forma reducir los atropellos y perturbación de las poblaciones de fauna y principalmente de camélidos que se desplazan por estas zonas.*⁵⁵

Las medidas a implementarse a fin de proteger la fauna silvestre, consideran tanto para las áreas de la RNSAB y los tramos que se encuentran fuera:

(...)

Para otras especies de fauna se propone:

- *Es importante coadyuvar con la implementación de medidas de señalización en los sectores más sensibles de la RNSAB, con letreros y carteles que prohíban la captura y caza de guanaco, taruka y puma (según se ha registrado en el Plan maestro), o evitar la ocurrencia de atropellos de especies de fauna con carteles que indique entre otra: Disminuya la velocidad Zonas de paso de Guanaco, de Vicuña entre otros como una medida complementaria para coadyuvar a la conservación de las poblaciones de estas especies protegidas.*⁵⁶ (Énfasis agregado)

44. De la lectura del citado texto, se observa que Tesur se comprometió a colocar letreros y carteles que prohíban la captura y caza de guanaco, taruka y puma; o carteles que indiquen disminuir la velocidad en dichas zonas para evitar la ocurrencia de atropellos de animales, todo ello con el propósito de colaborar con la conservación de poblaciones de especies protegidas.
45. Cabe señalar que dicha medida fue establecida –conforme a la lectura del mencionado compromiso– en respuesta al peligro al que se encontraban expuestas las especies registradas en la zona y al proceso de fragmentación⁵⁷,

⁵⁵ Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Línea de Transmisión 220 kV, Tintaya – Socabaya y Subestaciones Asociadas" aprobado mediante R.D. N° 256-2012-MEM/AE de fecha 3 de octubre de 2012. Capítulo 6: Plan de Manejo Ambiental. Punto 6.5.2. Programa Protección y/o Mitigación Ambiental del Componente Biológico. Página 438, 439 y 440.

⁵⁶ Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Línea de Transmisión 220 kV, Tintaya – Socabaya y Subestaciones Asociadas" aprobado mediante R.D. N° 256-2012-MEM/AE de fecha 03 de octubre de 2012. Capítulo 6 Plan de Manejo Ambiental. Punto 6.5.2. Programa Protección y/o Mitigación Ambiental del Componente Biológico. Página 440.

⁵⁷ Resulta pertinente señalar que conforme a Montenegro:

"La fragmentación se ha definido como el rompimiento de la continuidad de un hábitat, dando como resultado varias unidades más pequeñas, fragmentos o parches, aislados entre sí y con un área resultante mucho menor que el conjunto original. Los parches resultantes de un proceso de fragmentación quedan inmersos en una matriz (el tipo de cobertura que domina en extensión) de la que difieren mucho en estructura y composición. Muchas veces esta matriz, se convierte en una barrera para el movimiento de los individuos, los cuales quedan aislados en los fragmentos. Este es un proceso que ocurre a escala de paisaje y puede tener diversos efectos en la diversidad biológica".

derivado de existencia previa de una vía transitable y a la posterior ejecución del proyecto de la Línea de Transmisión.

46. Sobre este punto, resulta relevante traer a colación el argumento del administrado referido a que el EIA no estableció un plazo para el cumplimiento del referido compromiso, en la medida que no existía una razón técnica que justificase su implementación en un momento determinado o en un plazo concreto⁵⁸. Asimismo, el argumento de que contaba con un auditor ambiental interno⁵⁹, el cual podría juzgar válidamente cuál era el momento en que dicha medida debía implementarse (siendo que ello no habría sucedido en el presente caso, dado que, en dicho momento, no detectó amenaza alguna a las especies de la Reserva).
47. Sobre el particular, debe manifestarse que los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611⁶⁰ prevén que los estudios ambientales en su calidad de instrumentos

MONTENEGRO, Olga L. "La conservación biológica y su perspectiva evolutiva". Universidad Nacional de Colombia. Año 2010. Página 259. Año 2010. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/abc/v14s1/v14n4a16.pdf>

⁵⁸ En ese sentido, concluyó que podría haber implementado dichos letreros "...de manera posterior, y cuando lo considerase oportuno y necesario...". Foja 461.

⁵⁹ Sobre el particular, debe señalarse que las funciones del auditor ambiental interno se encuentran recogidas en los siguientes artículos del Decreto Supremo N° 29-94-EM:

- Anexo I:
(...)


3.- **Auditor Ambiental Interno.**- Es el responsable del control ambiental de la empresa quien tiene como función identificar los problemas existentes, prever los que puedan presentarse en el futuro, desarrollar planes de rehabilitación, definir metas para mejorarlo y controlar el mantenimiento de los programas ambientales."
(...)

- Artículo. 6°.- Los Titulares de Concesiones y/o Autorizaciones, contarán con un Auditor Ambiental Interno, responsable del control ambiental de la empresa, quien tendrá como función identificar los problemas existentes, prever los que puedan presentarse en el futuro, desarrollar planes de rehabilitación, definir metas para mejorar y controlar el mantenimiento de los programas ambientales.

⁶⁰ LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos


17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los



de gestión incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas.

48. Asimismo, una vez obtenida la Certificación Ambiental, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el estudio ambiental aprobado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
49. En ese sentido, es posible concluir que el EIA ha sido concebido como un instrumento destinado a minimizar, eliminar o restaurar los impactos ambientales negativos que se pudiesen generar como consecuencia, entre otras, de las actividades eléctricas, ello a través de la implementación de determinados procesos o medidas. En ese contexto, para lograr el mencionado propósito (control y protección del medio ambiente), no bastará elaborar dichas medidas en un instrumento como el EIA sin que estas finalmente se ejecuten.
50. Es por ello que, a criterio de esta Sala, a efectos de que el compromiso antes citado resulte exigible para el administrado, no era necesario establecer un plazo o un momento determinado para la colocación de dichos carteles, toda vez que el camino de acceso ya existía antes de la ejecución del proyecto contemplado en el EIA de la Línea de Transmisión y por tanto, también el riesgo de afectar a las poblaciones de vertebrados registrados en la zona – situación que Tesur deseaba evitar, precisamente, a través de la colocación de carteles.
51. Asimismo, no resulta correcto argumentar que el auditor ambiental interno consideró innecesario implementar la señalización (a través de letreros o carteles) que **prohíba la captura o caza de las especies guanaco, taruka y puma** o que evite la **ocurrencia de atropellos de especies de fauna**, toda vez que dicho compromiso tiene la naturaleza de medida preventiva, destinada en este caso a evitar la caza o captura, así como la ocurrencia de atropellos de las especies de la Reserva.
52. En virtud de dichas consideraciones, desde el momento en que Tesur inició sus operaciones, se encontraba obligado a colocar la referida señalización. En consecuencia, el administrado se encontraba obligado a instalar carteles de señalización en la Reserva.

instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

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

53. Partiendo de lo antes expuesto, existe, a criterio de esta Sala, certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del compromiso recogido en el EIA de la Línea de Transmisión, con relación al segundo nivel de tipicidad (fase de la aplicación de la norma). En tal sentido, se procederá a verificar a continuación si el hecho concreto imputado a Tesur corresponde exactamente con el descrito en el referido compromiso.

▪ **Sobre la congruencia entre el hecho imputado a Tesur y el compromiso recogido en su EIA**

54. Tal como ha sido mencionado anteriormente, la SDI imputó a Tesur la siguiente conducta infractora⁶¹:

"Tesur no habría implementado la señalización como medida de prevención para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, incumpliendo lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental"

55. Al respecto, partiendo del contenido del compromiso del EIA del Proyecto Línea de Trasmisión (cuyo detalle ha sido consignado en el considerando 43 de la presente resolución), esta Sala considera que el hecho imputado a Tesur corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.

56. Por consiguiente, la imputación efectuada contra Tesur en el presente procedimiento administrativo sancionador no vulnera el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, debiéndose por tanto desestimar lo señalado por la apelante en el presente extremo de su recurso.

Con relación a la vulneración de los principios del debido procedimiento y de causalidad

57. Sobre este punto, Tesur indicó que la DFSAI habría vulnerado el principio del debido procedimiento recogido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁶², ello al no haber motivado su decisión.

⁶¹ Siendo que, posteriormente, la DFSAI lo halló responsable por la comisión de la misma.

⁶² **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:
(...)
1.2. 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).

Asimismo, sostuvo que se habría vulnerado el principio de causalidad, al no existir conexión entre la conducta imputada y la infracción atribuida (puesto que no estaba obligado a colocar los carteles de señalización).

58. Al respecto, debe mencionarse que el principio del debido procedimiento establece el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Cabe destacar además que, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444⁶³, 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 cuestión⁶⁴.
59. 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 decisión⁶⁵.

⁶³ 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.

(...)

⁶⁴ 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.

(...)

⁶⁵ 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 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.

(...)

60. Por otro lado, en lo concerniente al principio de causalidad, el numeral 8 del Artículo 230° de la Ley N° 27444⁶⁶ establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
61. Bajo dicha premisa, existe un régimen de responsabilidad objetiva en el marco del procedimiento administrativo sancionador del OEFA, del cual se desprende que la autoridad debe determinar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta del administrado y la infracción administrativa, a fin de atribuir responsabilidad al presunto infractor.
62. Bajo dicho contexto normativo y habiéndose identificado el contenido del compromiso ambiental y la exigencia de su implementación al momento de la Supervisión Regular 2013, corresponde analizar si la DFSAI expuso las razones de hecho y de derecho tomadas en consideración para la toma de su decisión.
63. Sobre el particular, se advierte que la DFSAI sustentó su análisis en el hallazgo constatado durante la visita de supervisión, conforme al Informe de Supervisión⁶⁷:

"El Administrado no cumple con el compromiso de establecer la señalización como medida de prevención, para establecer áreas de restricción (de relictos de especies protegidas) en los sectores más sensibles de la RNSAB

64. Lo señalado por la DS durante la supervisión se complementa con las siguientes vistas fotográficas⁶⁸:

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).

⁶⁶ LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios del procedimiento administrativo

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

⁶⁷ Foja 13.

⁶⁸ Informe de Supervisión N° 173-2013-OEFA/DS-ELE (página 29).



Fotografía N° 11: Detalle del camino de acceso existente y una ruta paralela empleada por la empresa.

Handwritten signature and scribbles in blue ink.



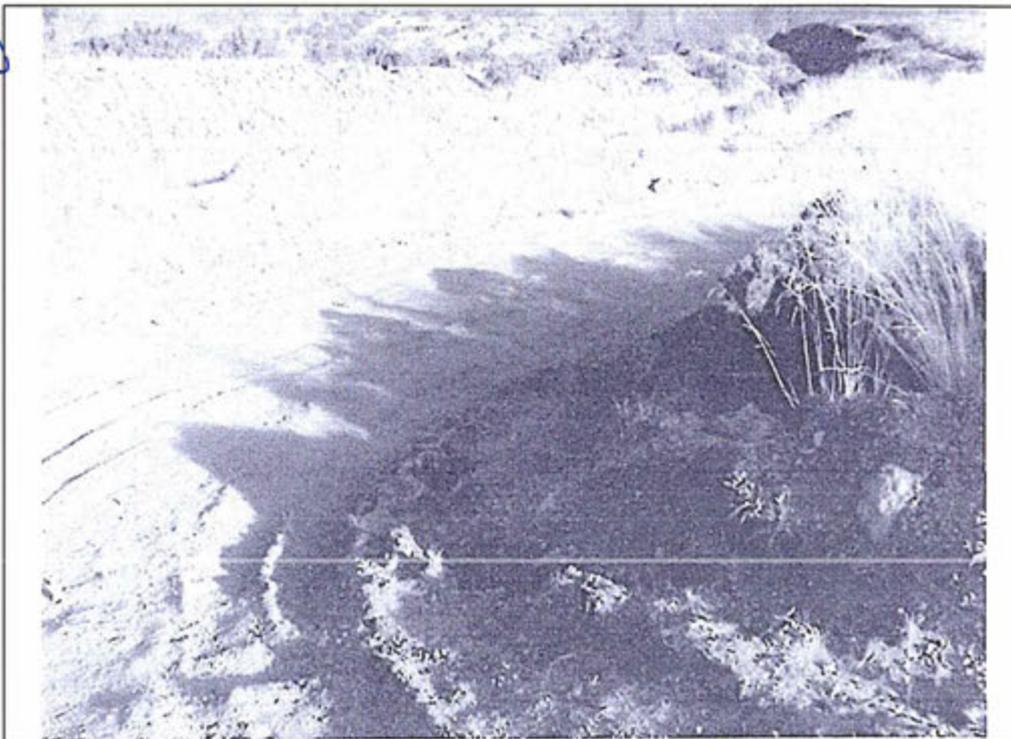
Fotografía N° 12: ANP Aguada Blanca-Salinas: Área poligonal que muestra el retiro de la cobertura vegetal, restos de material de construcción.

Handwritten signature in blue ink.



Fotografía N° 13: ANP Aguada Blanca-Salinas. Sección del camino de acceso, se evidencia el enterramiento de la vegetación aledaña, alteración de la superficie y proceso erosivo del suelo.

Foto
suelo
A



Fotografía N° 14: ANP Aguada Blanca-Salinas. Sección del camino de acceso a las áreas de las torres eléctricas, se muestra el retiro de la cobertura vegetal, enterramiento de la vegetación aledaña, alteración de la superficie y proceso erosivo del suelo.

Handwritten signature or mark.

65. Como puede advertirse –tanto del hallazgo esgrimido precedentemente, como de las fotografías mostradas– la DS verificó en la Supervisión Regular 2013 que el administrado no cumplió con el compromiso ambiental establecido en su EIA, referido a colocar letreros que prohíban la captura y caza de guanaco, taruka y puma; o carteles que indiquen a disminuir la velocidad en dichas zonas para evitar la ocurrencia de atropellos de animales, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
66. En ese sentido, se aprecia que la DFSAI –en la resolución materia de impugnación– sustentó la declaración de responsabilidad administrativa de Tesur por la comisión de la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, sobre la base del Informe de Supervisión, desvirtuando los argumentos expuestos en su escrito de descargos⁶⁹. En virtud de ello, esta Sala considera que la primera instancia motivó adecuadamente su decisión, siendo que en virtud de ello no habría vulnerado los principios del debido procedimiento y de causalidad contemplados en la Ley N° 27444. En consecuencia, debe desestimarse lo alegado por Tesur en este extremo de su recurso de apelación.
67. Por lo expuesto, esta Sala concluye que ha quedado acreditado que el administrado incumplió lo dispuesto en los artículos 5° y 13° del Reglamento Ambiental en las Actividades Eléctricas aprobado por Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, correspondiendo por tanto confirmar la resolución apelada en el presente extremo.

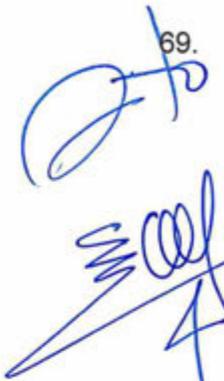
VI.2 Si correspondía imponer a Tesur la medida correctiva por la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución

68. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora del administrado hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁷⁰. Una de dichas medidas consiste en *“la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica (sic)”*⁷¹.

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

⁷⁰ LEY N° 29325.
Artículo 22°.- Medidas correctivas
22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

⁷¹ LEY 29325.
Artículo 22°.- Medidas correctivas
(...)
22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:



69. En ese contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**), una medida correctiva puede ser definida como:

"(...) una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".

70. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

71. Dicho esto, debe mencionarse que en el presente caso ha quedado acreditado que, durante la Supervisión Regular del 2013, la DS verificó que Tesur no implementó la señalización (a través de letreros o carteles) que **prohíba la captura o caza de las especies guanaco, taruka y puma** (ello como medida de prevención para áreas de restricción en los sectores más sensibles de la Reserva) o que evite la **ocurrencia de atropellos de especies de fauna**.

72. En atención a ello, la DFSAI –al evaluar el Informe de Implementación de Medidas Correctivas del 6 de mayo de 2015 con el propósito de dictar o no una medida correctiva– manifestó que las pruebas presentadas por Tesur solo acreditaban la implementación de letreros y carteles que **prohíben la captura y caza de guanacos, pero no de las especies taruka y puma**. Asimismo, refirió que si bien Tesur colocó letreros a favor de la protección del ambiente, **no ha colocado alguno que alerte la ocurrencia de atropellos por el tránsito de los animales**. En tal sentido, concluyó que correspondía ordenar la siguiente medida correctiva:

- 
-
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
 - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
 - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
 - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
 - e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
 - f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.



"Implementar letreros y carteles que prohíban la captura y caza de las especies taruka y puma o que alerten de la ocurrencia de atropellos por el tránsito de los animales en la Reserva Nacional de Salinas y Aguada Blanca, conforme a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental." (Énfasis agregado)

73. Sobre este punto, Tesur indicó que la medida antes referida debía ser dejada sin efecto, toda vez que: i) a través del Informe de Medidas Correctivas del 6 de mayo 2015 se podía verificar que implementó un cartel con la indicación "Prohibida la caza de tarucas"; y, ii) desde hace varios años no existen pumas en la Reserva, razón por la cual carecería de sentido colocar carteles que prohíban su caza.
74. Con relación al punto i) del considerando anterior, debe mencionarse que, de la revisión del informe aludido por el administrado, se advierte que, si bien Tesur cumplió con implementar las señalizaciones en la Reserva mediante letreros y carteles que prohíben la captura y caza de guanacos, no colocó letreros que prohíban la caza de las especies taruka y puma.
75. En lo que respecta al punto ii) del considerando 73 de la presente resolución; de la revisión de la línea base del EIA de la Línea de Transmisión se aprecia la existencia del puma como parte de la fauna típica en la puna seca:

Capítulo 4 Línea Base

Descripción del Área del Proyecto.

*"La fauna es típica de la puna seca de América del Sur en la cual los camélidos sudamericanos; llama, guanaco, alpaca y vicuña son los herbívoros característicos; así como tarucas, vizcachas y otras especies. Los carnívoros mayores en la puna son: **el puma**, el gato de los pajonales, el osjollo; y el zorro andino que por su tamaño, número y adaptación al medio, cumple un papel muy importante en el funcionamiento de la comunidad biótica especialmente en el flujo de la energía alimenticia o cadenas alimenticias. (Ver Anexo 01, Lámina N° 24-C: Mapa de Fauna de La RRNN Salinas y Aguada Blanca)"⁷²*
(...) (Énfasis agregado)

76. Asimismo, del EIA también se advierte el siguiente cuadro:

⁷² Páginas 303 y 304 del EIA de la Línea de Transmisión.

Tabla23. Mamíferos registrados en las estaciones de muestreo

FAMILIA	ESPECIE	Matorral		Pajonal		Tolar			Bofedal	
		E 01	E 02	E 04	E 05	E 07	E 10	E 11	E 08	E 12
Didelphidae	<i>Thylamys sp.</i>	1								
Cricetidae	<i>Abrothrix andinus</i>			1		1				
Cricetidae	<i>Abrothrix jelskii</i>			1			1			1
Cricetidae	<i>Akodon subfuscus</i>	1	1			1	1		1	1
Cricetidae	<i>Auliscomys pictus</i>							1	1	1
Cricetidae	<i>Auliscomys sublimis</i>								1	
Cricetidae	<i>Calomys lepidus</i>				1				1	
Cricetidae	<i>Calomys sorellus</i>		1							
Cricetidae	<i>Chinchillula sahamae</i>									
Cricetidae	<i>Phyllotis xanthopygus</i>					1				1
Cricetidae	<i>Phyllotis limatus</i>	1								1
Cricetidae	<i>Phyllotis magister</i>	1		1						
Chinchillidae	<i>Lagidium peruanum</i>							1		1
Caviidae	<i>Cavia tschudii</i>		1			1				
Leporidae	<i>Lepus europaeus</i>				1				1	
Felidae	<i>Leopardus pajeros</i>							1	1	1
Felidae	<i>Puma concolor</i>		1							
Canidae	<i>Pseudalopex culpaeus</i>	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Mustelidae	<i>Galictis cuja</i>									1
Mustelidae	<i>Mustela frenata</i>									1
Mephitidae	<i>Conepatus chinga</i>					1		1	1	1
Camelidae	<i>Lama guanicoe</i>			1						
Camelidae	<i>Vicugna vicugna</i>			1	1	1	1	1	1	
Cervidae	<i>Hippocamelus antisensis</i>							1		

Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Línea de Transmisión 220 kV, Tintaya – Socabaya y Subestaciones Asociadas
Capítulo 4 Línea Base – Descripción del Área del Proyecto. Anexo 20. Punto 7.4.
Composición. Página 40.

77. En esa misma línea, al momento de describir las principales especies de la Reserva, el administrado destacó en el EIA de la Línea de Transmisión la presencia de pumas para "controlar la invasión de liebres", resaltando que todas las especies de la Reserva, entre ellas, la del puma "*felizmente se encuentran reportadas en la zona*":

"La especie introducida "liebre" *Lepus europaeus* fue registrada en 02 estaciones de muestreo, en bofedal y en tolar. Esta es considerada una especie invasora y que según las entrevistas de estudios anteriores trae problema mas al consumir la vegetación y competir con el ganado o por consumir la tola, la que suele usarse como combustible, es una especie que ha estado ocasionando problemas; de acuerdo a Cossios (2004), actualmente se distribuye desde los 2700 msnm en Arequipa, hasta los 4300 msnm en Tacna. Esta especie podría pasar a formar parte de la dieta de "puma" *Puma concolor*, del "zorro andino" *Pseudalopex culpaeus*, del "hurón" *Galictis cuja*, del "aguilucho grande" *Geranoaetus melanoleucus* y del "búho de Virginia"

Bubo virginianus (Cossios, 2004), **todas estas especies felizmente se encuentran reportadas en la zona, y tendrán un rol muy importante en el control biológico de esta especie introducida.**⁷³ (Énfasis agregado)

78. Por tanto, de la revisión del EIA de la Línea de Transmisión, se aprecia que el puma forma parte de la fauna de la zona, razón por la cual, al momento de ser emitida la resolución de la DFSAI (31 de marzo de 2016), el administrado no había implementado la señalización (a través de letreros o carteles) con la indicación "*prohibida la caza de pumas*", siendo que en virtud de ello la DFSAI dictó correctamente la medida correctiva, en los términos antes citados.
79. A mayor abundamiento, de la revisión del Informe Ambiental correspondiente al año 2015⁷⁴, se aprecia que el auditor ambiental interno de Tesur indicó cuáles son las áreas protegidas en el Proyecto y la fauna que estaría propensa a sufrir los impactos ambientales:

8. Plano de Localización:

Especificar las construcciones o infraestructura existente y sus usos dentro de los límites de la planta, indicando las distancias a los principales centros poblados, fuentes existentes de contaminación, cursos de agua (...)

C. Áreas Protegidas:

(...)

Fauna

La fauna está representada por 185 especies, de las cuales 150 pertenecen al grupo de las aves, 28 corresponden a los mamíferos, 4 especies de reptiles, 4 de anfibios y 3 especies de peces.

*La fauna es típica de la puna seca de América del Sur en la cual los camélidos sudamericanos, llama, guanaco, alpaca y vicuña son los herbívoros característicos; así como tarucas, vizcachas y otras especies. **Los carnívoros mayores en la puna son: el puma, el gato de pajonales, el osjollo (...).***
(Énfasis agregado)

80. En consecuencia, se puede apreciar que el administrado reconoció –en el Informe Ambiental correspondiente al año 2015– la existencia de animales como el puma en el proyecto Línea de Transmisión. En virtud de ello, corresponde desestimar sus argumentos en este extremo.
81. Ahora bien, Tesur indicó que la DFSAI habría transgredido los principios de predictibilidad y de conducta procedimental recogidos en la Ley N° 27444, toda vez que la Resolución Subdirectoral N° 021-2016-OEFA/DFSAI/SDI le habría generado una confianza legítima sobre la implementación de las medidas correctivas en virtud de la validación del Informe de Cumplimiento del 6 de mayo de 2015; sin embargo, mediante la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI dictó la medida correctiva materia de impugnación.

⁷³ Página 44 del EIA de la Línea de Transmisión.

⁷⁴ Presentado a la DS del OEFA el 31 de marzo de 2016 a través del escrito con Registro N° 2582.

82. En este punto debe precisarse que el principio de predictibilidad tiene por finalidad dar la posibilidad al administrado de determinar, previamente, el posible resultado de un procedimiento y, de esta manera, elaborar los mecanismos de defensa más adecuados a sus intereses⁷⁵. Asimismo, se requiere que la Administración Pública arroje resultados predecibles, es decir, consistentes entre sí, con el fin de que los administrados, al iniciar un trámite, tengan una expectativa de cuál será el resultado final⁷⁶.
83. En ese mismo sentido, debe precisarse que la actuación de la administración se basa en el principio de conducta procedimental reconocido en el numeral 1.8 del artículo IV de la Ley N° 27444⁷⁷, el cual consagra que los actos procedimentales de la autoridad administrativa se realizan guiados por la buena fe, la misma que busca proteger la confianza razonable o legítima de los administrados generada por la propia conducta administrativa respecto a su pretensión o situación jurídica⁷⁸.
84. En esa línea, la buena fe se relaciona con el deber de coherencia del comportamiento que exige a la administración conservar en el futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever razonable⁷⁹. Es por ello que la Administración no puede actuar de modo "desleal" ante una actuación generadora de confianza en el administrado, en la medida que ello iría en contra


⁷⁵ GUZMAN NAPURÍ, Christian. Los principios generales del Derecho Administrativo. En: *Ius La Revista*, N° 38. Lima: Asociación Civil *Ius et Veritas*, 2009, p. 248.

Asimismo, Morón señala que la aplicación de este principio involucra que el suministro de cualquier información a los ciudadanos sobre secuencias del procedimiento, competencias administrativas, tasas o derechos de trámite, critérios administrativos anteriores, entre otros, permitan a los ciudadanos anticiparse y planificar sus actividades (subrayado agregado).

Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2011, p. 92.

⁷⁶ ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente. Documento de Trabajo N° 002-2000, publicado el 10 de abril de 2000 en el diario oficial *El Peruano*, p. 23.

⁷⁷ LEY 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:

1.8 Principio de conducta procedimental.- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.

⁷⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica: 2009, p. 79.

⁷⁹ SANTOS DE ARAGÃO, Alexandre. "Teoría de las Autolimitaciones Administrativas: actos propios, confianza legítima y contradicción entre otros órganos administrativos". En: *Revista de Derecho Administrativo* N° 9: Año 5, 2010. Lima: Círculo de Derecho Administrativo. pp. 39-48.





del principio de la buena fe, de la seguridad jurídica y de la predictibilidad, reconocida (esta última) en el numeral 1.15 del artículo IV de la Ley 27444⁸⁰.

85. Por otro lado, no debe perderse de vista el rol de las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador tramitado ante el OEFA y sus funciones. De esta manera, el artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, dispone lo siguiente:

Artículo 6°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(...)

b) Autoridad Instructora: Es el órgano facultado para imputar cargos, solicitar el dictado de medidas cautelares, desarrollar las labores de instrucción y actuación de pruebas durante la investigación en primera instancia, y formular la correspondiente propuesta de resolución.

c) Autoridad Decisora: Es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

(...) (Énfasis agregado)

86. Atendiendo a lo recogido en dicha disposición, corresponde precisar que es la Autoridad Decisora quien –luego de realizar la evaluación conjunta de los medios probatorios presentados por el administrado, los informes de supervisión, el acta de supervisión, entre otros documentos⁸¹– determina la existencia de infracción administrativa, así como la medida correctiva correspondiente destinada a revertir los efectos de la misma, siendo la autoridad instructora la que formula una propuesta de resolución (la cual incluye dicha medida administrativa). Nótese en ese sentido que un razonamiento distinto implicaría afirmar que en ningún caso sería procedente considerar otros medios probatorios (distintos de

⁸⁰

LEY 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:

1.15. Principio de predictibilidad.- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá.

⁸¹

RESOLUCION DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 19.- De la resolución final

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

19.2 La resolución final deberá contener, según corresponda, lo siguiente:

(i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la existencia o inexistencia de infracción administrativa, respecto de cada hecho imputado;

(ii) Graduación de la sanción respecto de cada hecho constitutivo de infracción administrativa; y,

(iii) La determinación de medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados. Para ello, se tendrá en cuenta la propuesta planteada por el administrado, de ser el caso.

la Resolución Subdirectoral) como fuentes para determinar el dictado de una medida correctiva o de otra más idónea que la considerada por la Autoridad Instructora.



87. En ese sentido, si bien mediante la Resolución Subdirectoral N° 021-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la Autoridad Instructora consideró que Tesur habría cumplido con implementar señalizaciones en los sectores más sensibles de la Reserva (no correspondiendo por tanto ordenar una medida correctiva en ese extremo), la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI –luego de valorar todos los elementos de prueba– consideró pertinente dictar la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, todo ello en cumplimiento de sus funciones en el marco de la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador.

88. De acuerdo con lo expuesto, corresponde desestimar lo apelado por el administrado en cuanto a la presunta vulneración a los principios de predictibilidad y conducta procedimental, y confirmar la medida correctiva impuesta en dicho extremo.
89. Finalmente, en su recurso de apelación, Tesur sostuvo que habría cumplido con implementar dos carteles, a pesar de que podía optar solo por uno de ellos.
90. Sobre el particular, debe indicarse que es la Autoridad Decisora quien debe analizar si la documentación presentada por el administrado en su recurso de apelación acredita el cumplimiento de la medida correctiva N° 1 descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, conforme a lo establecido en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

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° 450-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Transmisora Eléctrica del Sur S.A, por incumplir lo dispuesto en los artículos 5° y 13° del Decreto Supremo N° 29-94-EM, concordado con el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, e impuso la medida correctiva por dicha conducta infractora; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Transmisora Eléctrica del Sur 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

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

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental