



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

RESOLUCIÓN N° 060-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2389-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS
ADMINISTRADO : TRANSMISORA ELÉCTRICA DEL SUR S.A.C.
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2627-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se rectifica el error material incurrido en la Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de setiembre de 2017, en la Resolución Directoral N° 913-2018-OEFA/DFAI del 16 de mayo de 2018, y en la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, de acuerdo con el siguiente detalle:*

Donde dice: Transmisora Eléctrica del Sur S.A.

Debe decir: Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C.

Finalmente, se confirma la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

Lima, 06 de febrero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C.¹ (en adelante, **Tesur**) es titular de la “Línea de Transmisión 220 Kv Tintaya – Socabaya y subestaciones asociadas” (en adelante, **Línea 220 Kv**), ubicada en los departamentos de Arequipa y Cuzco².
2. Respecto a la Línea 220 Kv, Tesur cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado con Resolución Directoral N° 256-2012-MEM/AAE del 3 de octubre de 2012³ (en adelante, **EIA**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20537080133.

² Según se detalla en el numeral 8 del Informe Técnico Acusatorio N° 1782-2016-OEFA/DS del 22 de julio de 2016 (folio 2).

³ El EIA y la resolución que lo aprueba se encuentran contenidos, respectivamente, en los archivos “Anexo 2 EIA TESUR” y “Anexo 3 RD 256-2012 LT Tintaya Socabaya” del disco compacto que obra en el folio 26.

- 
3. Los días del 14 al 18 de julio de 2014, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular a la Línea 220 Kv (**Supervisión Regular 2014**).
 4. Los resultados de esta acción de supervisión se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión suscrita el 18 de julio de 2014⁴ (**Acta de Supervisión 2014**), el Informe N° 154-2014-OEFA/DS-ELE de fecha 30 de diciembre de 2014⁵ (**Informe Supervisión 2014**), y el Informe Técnico Acusatorio N° 1782-2016-OEFA/DS del 22 de julio de 2016⁶ (**Informe Acusatorio 2016**).
 5. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de setiembre de 2017⁷, la Subdirección de Instrucción e Investigación (SDI) del OEFA dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Tesur.
 6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado⁸, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM, antes SDI⁹) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) emitió el Informe Final de Instrucción N° 429-2018-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 12 de abril de 2018¹⁰ (**Informe Final de Instrucción**).
 7. Posteriormente, luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado contra el Informe Final de Instrucción¹¹, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 913-2018-OEFA/DFAI del 16 de mayo de 2018¹² (en adelante, **Resolución Directoral 1**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Tesur por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el siguiente cuadro:

⁴ Páginas 57 al 59 del archivo digital "Anexo 1 IS N° 154-2014-OEFA DS ELE", contenido en el disco compacto que obra en el folio 26.

⁵ Páginas 1 al 46 del archivo digital "Anexo 1 IS N° 154-2014-OEFA DS ELE", contenido en el disco compacto que obra en el folio 26.

⁶ Folios 1 al 25.

⁷ Folios 29 al 41. Notificada el 14 de noviembre de 2017.

⁸ Folios 43 al 78. Escrito N° TDS-224/2017 y sus anexos, con Registro N° 89603, recibido el 13 de diciembre de 2017.

⁹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM. Con este Reglamento, las funciones del SDI en materia de fiscalización del sector energía recayeron en el SFEM.

¹⁰ Folios 79 al 89.

¹¹ Folios 92 al 100. Escrito N° TDS-093/2018 y sus anexos, con Registro N° 39963, recibido el 30 de abril de 2018.

¹² Folios 115 al 128. Notificada el 17 de mayo de 2018.

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras¹³

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Tesur no revegetó las áreas aledañas a la Torre T-363 ¹⁴ , conforme a lo señalado en su instrumento de gestión ambiental ¹⁵ .	Artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) ¹⁶ ; artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹⁷ ; el literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley N° 25844 (LCE) ¹⁸ , los artículos 29° y 55° del Reglamento	Inciso b) del numeral 4.1 del artículo 4° ²¹ de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, así como el numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas,

¹³ Con la Resolución Directoral 1 se resolvió, también, archivar las imputaciones sobre la presunta comisión de las siguientes conductas infractoras: (i) no abandonar las instalaciones temporales de la Subestación Tintaya y (ii) no efectuar la disposición de excedentes agregados de construcción, debido a que se había configurado el mecanismo de subsanación voluntaria.

¹⁴ Respecto a esta conducta infractora, originalmente incluía a las Torres T-001, T-086 y T-363; sin embargo, con la Resolución Directoral 1 se archivó el procedimiento en torno a las Torres T-011 y T-086 pues la conducta había sido subsanada voluntariamente.

¹⁵ Cabe señalar que en la Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de diciembre de 2017, esta conducta estaba identificada como la conducta N° 3, mientras que en la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI de fecha 31 de octubre de 2018, que es materia de apelación en el presente procedimiento, figura como la conducta infractora N° 1.

¹⁶ LGA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

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

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

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

¹⁷ LSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

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

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

¹⁸ LCE, aprobada con Decreto Ley N° 25844, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992, y modificatorias.

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

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

²¹ Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013

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

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

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹⁹ ; y los artículos 5° y 13° del Reglamento de Protección en las Actividades Eléctricas, Decreto Supremo N° 29-94-EM (RPAAE) ²⁰ ;	aprobado con la referida resolución ²² .
2	Tesur aprovechó recursos hídricos de cuerpos de agua ubicados en el área de influencia del	Artículo 24° de la LGA; artículo 15° de la LSNEIA; el literal h) del artículo 31° de la LGE, los artículos 29° y 55° del RLSNEIA; y los artículos 5° y 13° del RPAAE.	Inciso b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, así como el numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los

¹⁹ RLSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

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

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

Artículo 55.- Resolución aprobatoria

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

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

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

²⁰ RPAAE, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de junio de 1994

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

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

²² Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA	NOSANCIÓN MONETARIA
2.	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15 de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley de SEIA.	Grave	De 10 a 1 000 UIT

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	proyecto durante la etapa de construcción, contrariamente a lo señalado en su instrumento de gestión ambiental.		instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas, aprobado con la referida Resolución.

Fuente: Resolución Directoral 1 y Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

8. Para efectos de la determinación de la responsabilidad administrativa de la Conducta Infractora N° 1, la Resolución Directoral 1 se sustentó en los siguientes fundamentos²³:

- (i) Ante al argumento del administrado, que realizó trabajos de revegetación en el área de la Torre T-363, la DFAI afirma que el medio probatorio que adjuntó (la Orden de Compra N° 003-2016) no acredita la realización de acciones que evidencien una subsanación de la conducta.
- (ii) Asimismo, respecto a las fotografías que obran en el expediente, la DFAI señala que estas permiten apreciar la revegetación del área, pero no permiten determinar quién realizó la revegetación, ni si corresponden a una fecha anterior al inicio del procedimiento.
- (iii) Por otro lado, la DFAI señala que no corresponde imponer una medida correctiva pues los efectos negativos generados por la conducta infractora no persisten en la actualidad.

9. Frente a la Resolución Directoral 1, el 7 de junio de 2018 el administrado interpuso un recurso de reconsideración²⁴ únicamente respecto al extremo de la Conducta Infractora N° 1. Para ello, el administrado planteó los siguientes argumentos:

- (i) Tesur cumplió con revegetar el área de la Torre T-363, presentando como nuevas pruebas las facturas electrónicas N° E001-6 y N° E0001-7 de fecha 9 de marzo de 2016 y 4 de abril de 2016, respectivamente, relativas a la Orden de Compra N° 003-2016.
- (ii) De acuerdo a la citada orden, Tesur contrató los servicios de remediación de la cobertura vegetal en los alrededores de la Línea 220 Kv y solo efectuaría el pago cuando se cumpliera con la culminación de la revegetación; por tanto, la factura E001-7 acredita que Tesur revegetó el área de la Torre T-363.
- (iii) De acuerdo al principio de presunción de veracidad, la autoridad debe presumir que los documentos y declaraciones formulados por los

²³ Se detalla solo los alegatos referidos a la Conducta Infractora N° 1, en tanto es el único extremo que viene siendo objeto de apelación.

²⁴ Fólíos 127 al 176. Registro N° 49677.

administrados responde a la verdad de los hechos; por tanto, Tesur ha cumplido con acreditar que la revegetación verificada por el OEFA en la Torre T-363 fue efectuada en el marco del proyecto de revegetación.

10. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI de fecha 31 de octubre de 2018²⁵ (en adelante, **Resolución Directoral 2**), la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración de Tesur, en base a los siguientes fundamentos:
- (i) Respecto a los argumentos y medios de prueba presentados por el administrado, la DFAI señala que, de la revisión efectuada, la conclusión de la ejecución del servicio contratado por Tesur se daba con el semillado o replantado de ichu y no con la revegetación del área.
 - (ii) Respecto al principio de presunción de veracidad, la DFAI señala que los medios de prueba presentados por el administrado son considerados como pruebas que acreditan lo contenido en dichos documentos, los cuales han sido analizados en el presente caso, pero no generan convicción respecto a la subsanación de la conducta con anterioridad al inicio del procedimiento.
 - (iii) Por otro lado, sobre lo manifestado por el administrado en la Audiencia de Informe Oral²⁶ —que las Torres T-101 y T-086 fueron también objeto de la conducta infractora, pero en estas sí se aplicó la subsanación voluntaria—, la DFAI señala que en dichos casos se adjuntó informes y fotografías de monitoreos de vegetación ejecutados antes del inicio del procedimiento.
11. Finalmente, el 27 de noviembre de 2018, el administrado interpuso un recurso de apelación²⁷ contra la Resolución Directoral 2, en base a los siguientes fundamentos:
- (i) Tesur sí revegetó las áreas aledañas de la Torre T-363, de ahí que no se dictaron medidas correctivas.
 - (ii) La imputación de la DFAI transgrede el principio de presunción de veracidad y el principio de licitud, pues los cuestionamientos a los resultados de la revegetación se basan en simples sospechas, ya que no se toma en cuenta los trabajos de revegetación realizados por el contratista de Tesur.

II. COMPETENCIA

12. 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 Ambiente²⁸, se creó el OEFA.

²⁵ Folios 186 al 189. Esta resolución fue notificada al administrado el 6 de noviembre de 2018.

²⁶ Realizada el 25 de octubre de 2018, cuya grabación obra en el CD contenido en el folio 180.

²⁷ Folios 186 al 189. Esta resolución fue notificada al administrado el 6 de noviembre de 2018.

²⁸ Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio

13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley SINEFA**)²⁹, modificada por la Ley N° 30011, 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.
14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA³⁰.
15. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y

del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.

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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

²⁹ **Ley SINEFA, aprobada con Ley N° 29325**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

³⁰ **Ley SINEFA.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

³¹ **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

sanción en materia ambiental del Osinergmin³² al OEFA. Siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³³ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

16. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley SINEFA³⁴, y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA³⁵, se disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. 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

³² Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al Osinerg

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

³³ Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.

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

³⁴ Ley SINEFA.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

³⁵ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)³⁶.

18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley General del Ambiente (LGA)³⁷ prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁸.
21. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

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

³⁷ LGA, aprobada por Ley N° 28611, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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

Constitución Política del Perú de 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

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

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

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴¹.

22. 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.
23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁴².
24. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN PREVIA

25. Previo al análisis de fondo del presente caso, este tribunal considera necesario señalar que, en virtud a lo establecido en el numeral 212.1 del artículo 212° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG)⁴³, se otorga a los órganos de la Administración Pública la facultad de rectificar errores materiales o aritméticos con efecto retroactivo, en cualquier momento, bien sea de oficio o a solicitud del administrado, siempre que con dicha modificación no se altere el contenido ni sentido de la decisión adoptada.
26. Esta potestad de rectificación de errores legalmente conferida a la Administración se constituye como un mecanismo de corrección que se ejerce sobre actos válidos y que se fundamenta en la necesidad de adecuación entre la voluntad de aquella y su manifestación externa; esto es, en la necesidad de traducir al exterior el

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

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

⁴³ TUO de la LPAG aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1452, publicado el 16 de septiembre de 2018, entre otras.

Artículo 212.- Rectificación de errores

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

auténtico contenido de la declaración originaria.

27. De lo señalado, se colige que las autoridades administrativas tienen la facultad de rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados los errores materiales o aritméticos existentes en los actos administrativos que emitan, siendo que, con dicha rectificación, el acto emitido subsiste sin variar su contenido esencial.
28. Al respecto, de la revisión del expediente se tiene que en la Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de setiembre de 2017, la Resolución Directoral N° 913-2018-OEFA/DFAI del 16 de mayo de 2018, y la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, se citó en diversas partes de estos documentos al administrado como Transmisora Eléctrica del Sur S.A.; sin embargo, el nombre del administrado es Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C⁴⁴.
29. Por tanto, en vista del error material consignado en los documentos detallados en el considerando previo de la presente Resolución, este colegiado considera necesario rectificar el error antes señalado, toda vez que este no altera lo sustancial del contenido, ni el sentido de la decisión adoptada, de conformidad con lo dispuesto numeral 210.1 del artículo 210° del TUO de la LPAG.
30. En consecuencia, se rectifica el error material incurrido en la Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de setiembre de 2017, la Resolución Directoral N° 913-2018-OEFA/DFAI del 16 de mayo de 2018, y la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, de acuerdo con el siguiente detalle:

Donde dice: Transmisora Eléctrica del Sur S.A.

Debe decir: Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C.

V. ADMISIBILIDAD

31. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del TUO de la LPAG⁴⁵, por lo que es admitido a trámite.

⁴⁴ Según ficha RUC presentada por el administrado en su escrito de descargos (folio 58), cuyos datos han sido cotejados a través del portal web de la SUNAT para efectos de la emisión de la presente Resolución.

⁴⁵ **TUO de la LPAG.**
Artículo 218°.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación (...)

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

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las

VI. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

32. Tesur apeló la Resolución Directoral 2, planteando argumentos referidos únicamente a la Conducta Infractora N° 1 detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
33. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto a la declaración de existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la Conducta Infractora N° 2 detallada en Cuadro N° 1, este extremo de la resolución aludida ha quedado firme, en aplicación del artículo 220° del TUO de la LPAG⁴⁶.

VII. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

34. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso se circunscribe a determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa a Tesur por la Conducta Infractora N° 1.

VIII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

35. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por Tesur en su recurso de apelación, esta sala considera importante exponer el marco normativo que regula la obligación de los administrados de cumplir con sus instrumentos de gestión ambiental.

Sobre el marco normativo del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos de gestión ambiental

36. Conforme a lo establecido en los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados⁴⁷.

pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

⁴⁶ TUO de la LPAG
Artículo 220°. - Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

⁴⁷ LGA.
Artículo 16°. - De los instrumentos

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

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

Artículo 17°. - De los tipos de instrumentos

37. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA⁴⁸ se consagra a la evaluación de impacto ambiental como el instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a toda actividad humana que implique servicios y otras actividades susceptibles de causar impactos ambientales significativos; precisándose, además, que aún aquellos proyectos o actividades no comprendidos dentro del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental deben cumplir con las normas ambientales específicas⁴⁹.
38. Dentro de este marco, el artículo 15° de la LSNEIA⁵⁰ establece que el OEFA es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas previstas en la evaluación ambiental estratégica.
39. Por otro lado, corresponde indicar que, conforme al literal h) del artículo 31° de la LCE⁵¹, los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas son

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 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.

48

LGA.

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

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

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

49

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

50

LSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

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

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

51

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

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

responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial⁵², como las relativas al cumplimiento de instrumentos ambientales.

40. Continuando con el desarrollo de la normativa del tema materia de análisis, corresponde hacer mención a los artículos 29° y 55° del RLSNEIA⁵³. De acuerdo a estos dispositivos reglamentarios, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y obtenida la certificación ambiental, el titular de la actividad es responsable de cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones contenidos en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
41. Adicionalmente, cabe mencionar que en los artículos 5° y 13° del RPAAE⁵⁴ se dispone de forma específica para el sector electricidad que, durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los titulares de las concesiones y autorizaciones tendrán la responsabilidad del control y protección del ambiente en lo que a dichas actividades concierne. De esta manera, las empresas de este sector deben cumplir con las obligaciones ambientales, como las contenidas en sus instrumentos de gestión ambiental.
42. Es necesario agregar también que, interpretando el marco normativo objeto de análisis, el Tribunal del OEFA ha manifestado en anteriores oportunidades que los

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

⁵² Cfr. KAHATT, Karin y AZERRAD, Cecilia. "Evolución del régimen legal ambiental para las actividades eléctricas: a propósito del vigésimo aniversario de la promulgación de la Ley de Concesiones Eléctricas". En: *Revista Peruana de Energía*. N° 1, Lima, noviembre de 2012, p. 192.

⁵³ **RLSNEIA.**

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

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

Artículo 55.- Resolución aprobatoria

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

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

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

⁵⁴ **RPAAE.**

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

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

compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran orientados a prevenir, mitigar o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas⁵⁵.

43. Sobre esta base, el Tribunal del OEFA ha precisado que, a efectos de determinar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado de un instrumento de gestión ambiental, corresponde no solo identificar el compromiso relevante, sino también, desarrollando un análisis progresivo, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, evaluar el compromiso desde la finalidad que busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente⁵⁶.
44. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará, en primer término, si lo establecido por la Autoridad Supervisora durante la Supervisión Regular 2014 se enmarcó dentro de los lineamientos efectuados en los considerandos precedentes, en aras de determinar correctamente la responsabilidad del administrado ante la conducta infractora imputada.

Sobre lo verificado en la Supervisión Regular 2014

45. En el caso concreto, en la Supervisión Regular 2014 realizada a la Torre T-363 de la Línea 220 Kv, se constató lo siguiente:

Supervisión Regular 2014

Descripción del hallazgo

Se evidencia la existencia de terreno sin cobertura vegetal en las torres T-001, T-86, T-363
--

Fuente: Acta de Supervisión 2014 e Informe de Supervisión 2014 (p. 30).

⁵⁵ Ver considerando 31 de la Resolución N° 067-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 16 de marzo de 2018.

⁵⁶ Ver considerando 31 de la Resolución N° 324-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 12 de octubre de 2018.



Fuente: Informe de Supervisión 2014 (p. 32).

46. En relación a lo antes expuesto, en el numeral 6.5.1 del Capítulo VI (Plan de Manejo Ambiental) del EIA se establece lo siguiente:

Medidas para el control de la estabilidad física y fenómenos de geodinámica externa

El proyecto a ejecutarse contempla la instalación de torres o estructuras auto soportadas las cuales se vinculan al terreno con sus cuatro patas y por lo general con fundaciones independientes de concreto armado, el área que ocupa cada torre en promedio es de 15x 15 m² (incluyendo área de seguridad), **en razón de lo expuesto, se deduce que** el movimiento de tierras o corte de los niveles del terreno no serán drásticos, sin embargo y a pesar de ello, **las medidas a implementarse para la estabilización de taludes y evitar la erosión de los suelos por escorrentía superficial serán las siguientes:** (...)

- **Recuperación de áreas intervenidas mediante restauración del suelo y de la cobertura vegetal.** (El sombreado es agregado).

47. Luego de la evaluación correspondiente, mediante la Resolución Directoral 1 la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Tesur debido a que el hallazgo encontrado en la Supervisión Regular 2014 determinaría el incumplimiento de la parte antes citada del EIA, pues el administrado no habría revegetado las áreas aledañas a la Torre T-363.
48. Esta decisión fue objeto de un recurso de reconsideración por parte del administrado, el cual fue declarado infundado con la Resolución Directoral 2, ya que Tesur no había acreditado que subsanó la conducta imputada antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador (ver numerales 9 y 10 de la presente Resolución).

Sobre el recurso de apelación interpuesto por Tesur

49. En su recurso de apelación el administrado alega que no es responsable, afirmando que sí revegetó las áreas aledañas de la Torre T-363, y que, por tal motivo, la DFAI no dictó medidas correctivas.

50. Al respecto, esta sala considera necesario precisar que la decisión de la DFAI de no imponer una media correctiva —ya que los efectos negativos de la conducta han sido corregidos—, no determina que no exista responsabilidad administrativa por la conducta imputada.
51. Esto es así, debido a que la responsabilidad administrada en materia ambiental persiste aun cuando se eliminan los efectos ocasionados por una determinada conducta, salvo que esta haya sido subsanada voluntariamente con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
52. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TULO de la LPAG⁵⁷, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
53. En ese sentido, y conforme ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos⁵⁸, para la configuración de la mencionada eximente de responsabilidad administrativa, han de concurrir las siguientes condiciones:
- (i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
 - (ii) Se produzca de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
 - (iii) Se genere una subsanación de la conducta infractora como tal⁵⁹.
54. Asimismo, este tribunal también ha manifestado que, para la acreditación de la subsanación voluntaria de una conducta, el administrado debe presentar medios

⁵⁷

TULO de la LPAG

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

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

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

⁵⁸

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

⁵⁹

Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia (Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47) sostiene que:

“(…) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora” (...).”

probatorios idóneos que permitan corroborar tal situación, como es el caso de fotografías georreferencias y fechadas⁶⁰.

55. La necesidad de contar con este tipo de medios probatorios para acreditar fehacientemente la subsanación de la conducta guarda sentido en la medida que las fotografías fechadas y georreferenciadas permiten verificar de forma indubitable si la corrección se efectuó antes del inicio del procedimiento (requisito temporal) y si el área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincide con el área en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas al levantamiento de observaciones de la imputación (requisito espacial).
56. Así pues, las fotografías fechadas y georreferenciadas constituyen medios de prueba idóneos para acreditar la subsanación de la conducta, pues otorgan convicción en torno a que los hallazgos detectados en la supervisión han sido corregidos antes del inicio del procedimiento.
57. No está demás precisar que el análisis antes expuesto se enmarca en los pilares que sustentan a nuestro ordenamiento jurídico en materia ambiental. En efecto, como ha expuesto anteriormente este tribunal, nuestra Constitución consagra el derecho al ambiente como principio y un derecho fundamental, que impone que este sea respetado por los particulares y garantizado por el Estado.
58. Por tal motivo, la aplicación del mecanismo de subsanación voluntaria, como eximente de responsabilidad en materia ambiental, no debe ser entendida de forma asilada a lo previsto en la Carta Fundamental, sino que debe ser interpretada en concordancia con el mandato constitucional de protección al ambiente⁶¹.
59. De esta manera, la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores en materia ambiental, que buscan cautelar un interés público (la protección al medio ambiente), determina que se exija a los administrados presentar medios probatorios idóneos que desvirtúen la responsabilidad que se les imputa, sin que ello se convierta en una cuestión de mera formalidad que pueda ser relativizada⁶².
60. Por tanto, la exigencia de medios probatorios idóneos, como fotografías fechadas y georreferencias, se circunscriben a esa búsqueda de cautelar el interés público que subyace a los procedimientos administrativos sancionadores.
61. Teniendo claro el marco conceptual esbozado en los considerandos anteriores, corresponde indicar que el administrado no ha adjuntado los medios probatorios

⁶⁰ Ver considerando 49 de la Resolución N° 431-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de diciembre de 2018.

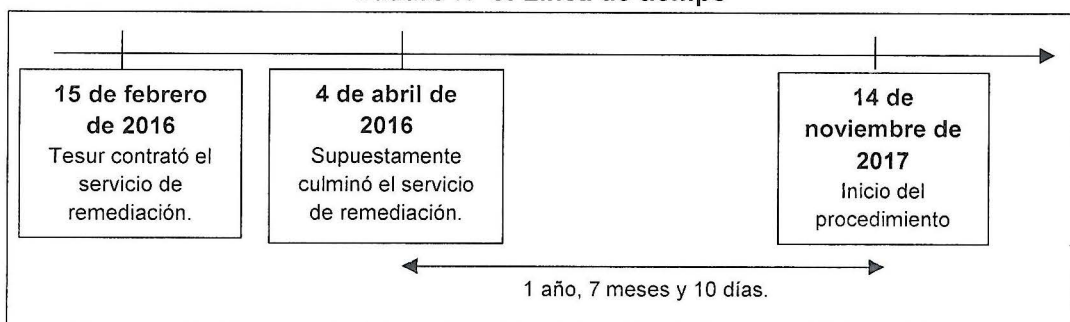
⁶¹ Criterio establecido en el considerando 30 de la Resolución N° 027-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de julio de 2017.

⁶² Ver considerandos 102 y 103 de la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de abril de 2017.

idóneos que acrediten la subsanación de la conducta imputada antes del inicio del presente procedimiento administrativo, es decir, el 14 de noviembre de 2017, fecha en la cual se le notificó la resolución de imputación de cargos (Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI)⁶³.

62. En el presente caso, el administrado ha presentado fotografías sin fechar⁶⁴ que evidenciarían la revegetación de las áreas aledañas a la Torre T-363⁶⁵, sin embargo, estos medios probatorios no acreditan que la revegetación se dio antes del inicio del procedimiento administrativo.
63. Asimismo, respecto a la Torre T-363 el administrado presentó la Orden de Compra N° 003-2016 de fecha 15 de febrero de 2016⁶⁶, así como las Facturas Electrónicas N° E001-6 y N° E0001-7 de fecha 9 de marzo de 2016 y 4 de abril de 2016, respectivamente⁶⁷; ambas vinculadas a la referida orden de compra.
64. En relación a dichos documentos, corresponde indicar que estos tampoco acreditan que la corrección de la conducta imputada se ha dado antes del inicio del procedimiento o si fue producto del servicio contratado con la mencionada orden de compra. Según se advierte de estos documentos, Tesur contrató el servicio de remediación de la cobertura vegetal en los alrededores de las torres de la Línea 220 Kv, el cual culminaba con el riego del cultivo; de ahí, que no acredite que, a la fecha de culminación del supuesto servicio, el área como tal estuviese revegetada.
65. Sumado a esto, es decir, a la falta de medios probatorios que acrediten que la revegetación se dio antes del inicio del procedimiento, tenemos que los documentos aportados por el administrado tampoco acreditan que la revegetación fue producto del servicio contratado por Tesur, dado el plazo transcurrido:

Cuadro N° 3: Línea de tiempo



Elaboración: TFA.

⁶³ Folio 42.

⁶⁴ Folios 51, 54 y 55.

⁶⁵ De acuerdo al considerando 110 de la Resolución Directoral 1.

⁶⁶ Folio 67.

⁶⁷ Folios 147 y 148.

66. De esta manera, incluso en el supuesto que se admita que se ejecutó el servicio contratado por Tesur, que culminaba con el riego del cultivo, habría transcurrido más de 1 año entre la culminación de dicho servicio y el inicio del presente procedimiento; periodo en el que pudo suscitarse una serie de eventualidades que impiden asumir que la revegetación de las áreas aledañas a la Torre T-363 fue producto del referido servicio.
67. Por este motivo, esta sala coincide con el análisis planteado por la DFAI⁶⁸, en el sentido que el servicio que contrató el administrado solo acredita la realización de acciones hasta el riego de un cultivo, pero no que la revegetación se haya concretado, es decir, se haya logrado una revegetación exitosa tal como exige el compromiso asumido por el administrado, por el cual Tesur se comprometió a lo siguiente⁶⁹:

Respuesta:

Transmisora Eléctrica del Sur S.A., se compromete a cumplir con la vegetación exitosa de no darse el caso se volverá a realizar dicha revegetación.

68. Por otro lado, el administrado ha presentado también las Facturas N° 001-00329 y N° 001-00330, ambas de fecha 23 de enero de 2017, así como la Factura N° 001-00259 de fecha 11 de febrero de 2017⁷⁰. Con estas facturas, el administrado busca acreditar que viene contratando de forma constante el servicio de remediación de cobertura vegetal en los alrededores de las torres de la Línea 220 Kv.
69. Sin embargo, dichas facturas no permiten verificar qué áreas fueron objeto del servicio y, en tal sentido, no generan certeza respecto a que se relacionen con las áreas de revegetación que son materia del presente análisis.
70. Por tanto, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo.

Sobre la vulneración del principio de presunción de veracidad

71. En su recurso de apelación, Tesur también afirma que la imputación de la DFAI transgrede el principio de presunción de veracidad, pues los cuestionamientos a los resultados de la revegetación se basan en simples sospechas, ya que no se toma en cuenta los trabajos de revegetación realizados por el contratista de Tesur.

⁶⁸ Ver considerando 33 de la Resolución Directoral 2627-2018-OEFA/DFAI.

⁶⁹ Según información contenida en la pugna 51 del archivo "Levantamiento OBSERVACIONES TESUR-SERNANP", contenido en el disco compacto que obra en el folio 26.

⁷⁰ Folios 149, 150 y 151.

72. Al respecto, en el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se consagra el principio de presunción de veracidad, el cual establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento administrativo responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario⁷¹.
73. Sobre el particular, el Tribunal del OEFA ha precisado que al interior de un procedimiento administrativo sancionador se produce una atenuación de los principios generales del procedimiento administrado como el principio de presunción de veracidad. Así, por ejemplo, al formularse la imputación de una infracción administrativa, la carga de la prueba corresponde al administrado imputado, pues previamente a tal imputación, la administración ha desarrollado actividades destinadas a la verificación de una conducta infractora, que desvirtúa de esta manera la referida presunción⁷².
74. En el presente caso, esta sala ha procedido a valorar cada uno de los medios probatorios aportados por el administrado; sin embargo, como se ha explicado en los considerandos precedentes, estos medios probatorios no acreditan que la corrección de la conducta imputada se dio antes del inicio del procedimiento. En tal sentido, no se puede eximir a Tesur de la responsabilidad administrativa determinada por la DFAI.
75. Por tanto, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo, ya que no se ha vulnerado en forma alguna el principio de presunción de veracidad.

Sobre la vulneración del principio de presunción de licitud

76. Finalmente, Tesur afirma que la imputación de la DFAI transgrede el principio de presunción de licitud.
77. Al respecto, en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁷³ se consagra el principio de presunción de licitud, como una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose en virtud del

⁷¹ TUO de la LPAG.
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)
1.7. Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario (...).

⁷² Cfr. Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA- SMEPIM de fecha 27 de abril de 2017.

⁷³ TUO de la LPAG.
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
9. Presunción de licitud. - Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario (...).

mismo que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario.

78. Contrariamente a lo alegado por el administrado, habiéndose acreditado en la acción de supervisión el incumplimiento del compromiso del administrado de revegetar el área aledaña a la Torre T-363 (ver considerandos 45 al 47 de la presente Resolución), correspondía a Tesur aportar los medios probatorios idóneos que rompan la responsabilidad que se le imputa por dicho incumplimiento; sin embargo, como se ha manifestado anteriormente, estos medios probatorios no acreditan tal situación.
79. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Directoral 2, que confirma la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Tesur por la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- RECTIFICAR el error material incurrido en la Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de setiembre de 2017, la Resolución Directoral N° 913-2018-OEFA/DFAI del 16 de mayo de 2018, y la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, de acuerdo con el siguiente detalle:

Donde dice: Transmisora Eléctrica del Sur S.A.

Debe decir: Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C.

SEGUNDO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO. - Notificar la presente Resolución a Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Presidente

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



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

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

VOTO EN DISCORDIA DE LOS VOCALES

CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ Y HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA

Con el debido respeto por los vocales de la sala, se considera oportuno señalar que se está en desacuerdo con el voto en mayoría que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI, conforme a los argumentos de hecho y de derecho que a continuación se exponen:

Breve descripción de los antecedentes del caso

1. Mediante la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI de fecha 31 de octubre de 2018, la DFAI confirmó la determinación de responsabilidad administrativa de Tesur por haber incumplido su instrumento de gestión ambiental, al no revegetar las áreas aledañas a la Torre T-363.
2. Ante esta decisión, el 27 de noviembre de 2018, el administrado interpuso un recurso de apelación alegando que no es responsable administrativamente pues sí revegetó el área en cuestión y que la DFAI no toma en cuenta los trabajos de revegetación realizados por el contratista de Tesur.
3. En tal sentido, en el presente voto se analizará si ha existido una inadecuada valoración de los medios probatorios aportados por el administrado para acreditar la subsanación de su conducta.

Sobre la subsanación voluntaria y la naturaleza subsanable de la conducta imputada

4. Al igual que el voto en mayoría, se coincide que la decisión de la DFAI de no imponer una medida correctiva, ya que los efectos negativos de la conducta han sido corregidos, no determina la inexistencia de responsabilidad administrativa. Para eximirse de esta responsabilidad es necesario verificar si la conducta ha sido subsanada voluntariamente por el administrado con anterioridad al inicio del procedimiento sancionador.
5. En ese sentido, corresponde también analizar si en el presente caso se ha configurado el mecanismo de subsanación voluntaria previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TULO de la LPAG⁷⁴, el cual exige la concurrencia de las siguientes condiciones⁷⁵:

⁷⁴ TULO de la LPAG

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

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

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

⁷⁵ Ver las Resoluciones N°s 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM 14 de diciembre de 2018, entre otras.

- (i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
 - (ii) Se produzca de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
 - (iii) Se genere una subsanación de la conducta infractora como tal⁷⁶.
6. Sin embargo, previamente a evaluar la concurrencia de estas condiciones, se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento, pues, como ha señalado el Tribunal del OEFA en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁷⁷ no pueden ser subsanadas.
 7. De la revisión de los documentos obrantes en el expediente se tiene que, durante la Supervisión Regular 2014, se evidenció que Tesur había incumplido su EIA, ya que no revegetó las áreas aledañas a la Torre T-363. Siendo que las características específicas de la conducta imputada sí permiten asumir que es susceptible de ser subsanada voluntariamente.
 8. Esto es así por dos razones. Primero, la conducta imputada no constituye una infracción instantánea⁷⁸ debido a que no se concreta en un solo momento⁷⁹, de

⁷⁶ Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia (Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47) sostiene que:

“(…) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora” (…)

⁷⁷ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

⁷⁸ El criterio sobre la imposibilidad de que las infracciones instantáneas sean subsanadas voluntariamente se encuentra recogido, por ejemplo, en el considerando 67 de la Resolución N° 160-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 8 de junio de 2018.

⁷⁹ En el numeral 252.2 del artículo 252° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se recoge cuatro tipos de infracciones: i) las instantáneas; ii) las instantáneas de efectos permanentes -llamadas también *infracciones de estado* por parte de la doctrina-; iii) las continuadas; y, iv) las permanentes. Al respecto, De Palma establece las siguientes definiciones sobre las infracciones referidas:

- Infracciones instantáneas: (...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consuma en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. (...).
- Infracciones de estado: (...) se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La infracción también genera un estado jurídico duradero - como las permanentes- pero, en este caso, la infracción se consuma cuando se produce la situación antijurídica. (...).

ahí que pueda ser revertida con posterioridad, mediante la revegetación del área en cuestión. Y segundo, porque en el presente caso se imputa que el incumplimiento del administrado solo ha ocasionado un daño potencial a la flora y fauna⁸⁰, siendo por tanto subsanable en atención a los criterios previstos por este tribunal⁸¹.

9. Teniendo claro esto, se procederá a dilucidar si en el presente caso concurrieron las condiciones requeridas para configurar la subsanación voluntaria de la conducta infractora; no obstante, previamente se considera necesario esgrimir algunas ideas sobre qué medios probatorios resultan idóneos para acreditar la citada subsanación.

Sobre la prueba indiciaria como medios probatorios idóneo para acreditar la subsanación voluntaria de una conducta

10. Como ha manifestado el Tribunal del OEFA en anteriores oportunidades, para la acreditación de la subsanación voluntaria de una conducta el administrado debe presentar medios probatorios idóneos que permitan corroborar tal situación, como es el caso de fotografías georreferencias y fechadas, informes técnicos, **entre otros**⁸².
11. De esta manera, si bien compartimos con el voto en mayoría la necesidad de que, en principio, la acreditación de la subsanación se realice con fotografías fechadas y georreferenciadas —ya que constituyen medios de prueba que acreditan de forma fehaciente el momento y lugar materia de corrección—, consideramos que no debería limitarse el análisis probatorio únicamente a estos medios.

-
- Infracciones continuadas: La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.
 - Infracciones permanentes: (...) se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Cfr. DE PALMA, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. En: *Revista española de derecho administrativo*, N° 112, España, 2001, pp. 553-574. Disponible en: <http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf> Consulta: 2 de agosto de 2018.

⁸⁰ Conforme al cuadro de imputación contenido en la Resolución Subdirectoral 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI (folio 31).

⁸¹ Según ha establecido este tribunal, son fáctica y jurídicamente posibles de subsanar los incumplimientos leves, es decir, aquellos que involucran un daño potencial a la flora y fauna, o a la vida o salud de las personas, siempre y cuando impliquen un riesgo leve. Ver en el considerando 43 de la Resolución N° 027-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de julio de 2017.

⁸² Ver considerando 49 de la Resolución N° 431-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de diciembre de 2018.

12. Muchas veces, el análisis sistemático de los medios probatorios y las características propias de cada caso dotan de elementos de juicio suficientes para asumir una determinada verdad. Concluir lo contrario, es decir, aceptar que una verdad solo puede ser probada con un tipo específico de medio probatorio, podría conllevar a que se vulnere el derecho a la prueba de los administrados, y con ello, el deber de motivación a cargo de la Administración Pública.
13. Como todo ordenamiento procesal, la normativa administrativa ha reconocido el derecho de los administrados a ofrecer y producir pruebas, como una garantía inherente al debido procedimiento administrativo⁸³
14. Esta garantía faculta a los administrados a presentar los medios de prueba que sean pertinentes para fundamentar sus argumentos, y garantiza que la autoridad administrativa actúe y valore cada una de las pruebas admitidas antes de emitir una decisión en el procedimiento administrativo⁸⁴.
15. Asimismo, respecto a dicha garantía, el Tribunal Constitucional ha manifestado que esta resulta relevante en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores ya que protege al administrado frente al ejercicio arbitrario de las potestades sancionatorias de la administración⁸⁵. Esto, debido a que el derecho a la prueba exige también que los medios probatorios presentados por parte de los administrados se analicen y valoren con la motivación debida, es decir, con criterios objetivos y razonables⁸⁶.
16. En esta línea, tenemos que la prueba indiciaria aparece como un medio probatorio válido para acreditar una verdad en el marco de un procedimiento administrativo

⁸³ TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado el 25 de enero de 2019, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1452, publicado el 16 de septiembre de 2018, entre otras.

Artículo IV. Principios del procedimiento Administrativo (...)

1.2. Principio del debido procedimiento. – Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; **a ofrecer y a producir pruebas**; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

⁸⁴ Cfr. MINJUS. *Guía sobre la aplicación del Principio-Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos*, aprobada con Resolución Directoral N° 002-2013-JUS/DNAJ emitida el 19 de julio de 2013, Lima, p. 16.

⁸⁵ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 3741-2004-AA/TC, fundamento jurídico 25.

⁸⁶ Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 01025-2012-PA/TC, fundamento jurídico 4.

sancionador⁸⁷, por la cual se “infiere la ocurrencia de un determinado hecho a partir de otros hechos; es decir el hecho investigado no se deduce de una prueba directamente relacionada a éste”⁸⁸.

17. Mediante este tipo de razonamiento, la autoridad busca inferir a partir de ciertos indicios⁸⁹ si el hecho imputado ocurrió o no. De esa manera, el hecho de que la determinación de la verdad se realice de forma indirecta no implica que este tipo de razonamiento sea menos confiable que el realizado mediante la prueba directa. En ambos tipos de razonamiento, su validez depende del grado de confiabilidad de los medios probatorios y de la solidez de las reglas utilizadas en la motivación⁹⁰.
18. En cuanto a la aplicación de la prueba indiciaria en los procedimientos administrativos sancionadores en materia ambiental, el Tribunal del OEFA⁹¹ ha manifestado en anteriores oportunidades que los indicios constituyen auxilios a los que puede recurrir el juzgador cuando no ha podido formarse convencimiento sobre la existencia o inexistencia del hecho que es objeto de prueba⁹².
19. Sobre esta base, se puede concluir que la prueba indiciaria puede constituir un medio de prueba idóneo para acreditar la subsanación voluntaria de una conducta, que exige un análisis sistemático de todos los medios probatorios y los hechos que estos acreditan, así como las particularidades propias de cada caso.

Análisis concreto de los requisitos que se exigen para la subsanación voluntaria

20. Respecto a la primera condición para acreditar la subsanación, es decir que esta se haya dado de forma previa al comienzo del procedimiento, se debe mencionar que la presente causa administrativa inició el 14 de noviembre de 2017 con la notificación de la Resolución Subdirectoral N° 1544-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁹³.

⁸⁷ Según afirma Carlos Ponce (“La actividad probatoria como parte del debido procedimiento en los procedimientos administrativos sancionadores”. En: *Revista Lex*, N° 20, Año XV, Lima, 2017, p. 365), “la posibilidad de admitir prueba indiciaria en el procedimiento administrativo sancionador es aceptada por la generalidad de la doctrina”.

⁸⁸ MINJUS. *Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos*, aprobada con Resolución Directoral N° 011-2016-JUS/DGDJ del 13 de diciembre de 2016, Lima, p. 38.

⁸⁹ **TUO del Código Procesal Civil, aprobado con Resolución Ministerial N° 010-93-JUS**, publicado en el diario oficial *El Peruano* del 22 de abril de 1993, y modificatorias.

Artículo 276.- El acto, circunstancia o signo suficientemente acreditados a través de los medios probatorios, adquieren significación en su conjunto cuando conducen al Juez a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia.

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ Ver considerando 82 de la Resolución N° 040-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2018.

⁹² Cfr. DEVIS ECHANDIA, Hernando. *Teoría General de la Prueba Judicial*. Quinta Edición. Buenos Aires: V.P. de Zavallía, 1981, p. 560.

⁹³ Folio 42.

21. Así pues, en el presente caso Tesur aportó al procedimiento los siguientes medios probatorios, a fin de acreditar que realizó la revegetación de la Torre T-363:

Cuadro N° 2: Análisis de medios probatorios del administrado

Medio probatorio	Análisis
<p>Fotos georreferenciadas, pero no fechadas, presentadas el 13 de diciembre de 2017⁹⁴.</p>	<p>Sobre la base de estos medios probatorios, en la Resolución Directoral 1 (considerando 110), la DFAI concluye que los efectos negativos de la conducta no persisten en la actualidad, es decir, han sido corregidos, por lo que no corresponde imponer medida correctiva alguna.</p> <p>De lo anterior se tiene que, si bien estas fotografías no se encuentran fechadas, permiten determinar que la conducta imputada había sido corregida para el 13 de diciembre de 2017.</p>
<p>Orden de Compra N° 003-2016 de fecha 15 de febrero de 2016⁹⁵.</p>	<p>De acuerdo a este documento, Tesur contrató el servicio de remediación de la cobertura vegetal en los alrededores de las torres de la Línea 220 Kv.</p> <p>De la revisión de esta orden de compra, se observa que dicho servicio tenía por objeto la ejecución de las siguientes actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Acopio de material agregado: retirar todo el material agregado que se encuentra debajo y en los alrededores de, entre otros, la Torre T-363. (ii) Preparación del terreno: labrar toda el área afectada con la finalidad de eliminar conglomerados de tierra y poder contar con tierra de cultivo. (iii) Semillado y/o replantado: esparcir la semilla de ichu y/o replantar ichu en las áreas afectadas. (iv) Abonado del terreno de cultivo: abonar el área con fertilizantes orgánicos. (v) Riego del terreno de cultivo: regar el área revegetada. <p>Según se advierte, el administrado habría contratado el servicio de remediación de cobertura vegetal para el área aledaña a la Torre T-363, que culminaba con el riego del terreno de cultivo. Si bien dicho documento no permite, por sí solo, concluir que el servicio se ejecutó,</p>

⁹⁴ Folios 51, 54 y 55.

⁹⁵ Folio 67.

Medio probatorio	Análisis
	del análisis conjunto con los demás medios probatorios sí permite asumir, razonablemente, que la situación de revegetación acreditada en el procedimiento fue producto de este servicio.
Facturas electrónicas N° E001-6 y N° E0001-7 de fecha 9 de marzo de 2016 y 4 de abril de 2016, respectivamente ⁹⁶ .	<p>Con estas facturas, el administrado busca acreditar que ha cumplido con cancelar el pago total por el servicio de remediación de la cobertura vegetal en los alrededores de las torres de la Línea 220 Kv, entre ellas la Torre T-363; servicio ejecutado a raíz de la Orden de Compra N° 003-2016.</p> <p>Sobre este punto, conforme a la normativa sobre la materia⁹⁷, los comprobantes de pago, como las facturas, son documentos que acreditan la prestación de servicios.</p> <p>Teniendo en cuenta esto, así como el principio de presunción de veracidad⁹⁸ —por el cual los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario—, se puede asumir que, para el 4 de abril de 2016, culminó el servicio de remediación de la cobertura vegetal en los alrededores de las torres de la Línea 220 Kv, entre ellas, la Torre T-363.</p>
Facturas N° 001-00329 y N° 001-00330 ambas de fecha 23 de enero de 2017, así como la Factura N° 001-	Con estas facturas, el administrado busca acreditar que viene contratando de forma constante el servicio de remediación de cobertura vegetal en los alrededores de las torres de la Línea 220 Kv.

⁹⁶ Folios 147 y 148.

⁹⁷ **Reglamento de Comprobantes de Pago, aprobado con Resolución de Superintendencia N° 077-99/SUNAT**, publicada en el diario oficial *El Peruano* del 24 de enero de 1999, y sus modificatorias
Artículo 1°.- Definición de comprobante de pago
 El comprobante de pago es un documento que acredita la transferencia de bienes, la entrega en uso o la prestación de servicios (...).

⁹⁸ **TUO de la LPAG**

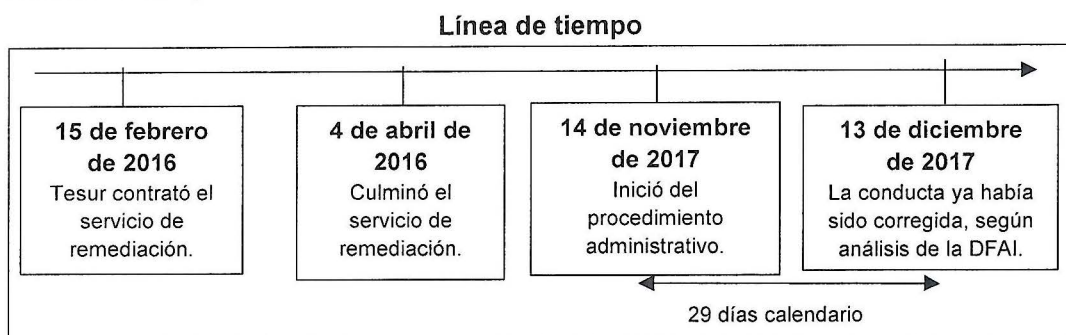
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)
 - 1.7 **Principio de presunción de veracidad.** - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

Medio probatorio	Análisis
00259 de fecha 11 de febrero de 2017 ⁹⁹ .	Sin embargo, dichas facturas no permiten verificar qué áreas fueron objeto del servicio y, en tal sentido, no generan certeza respecto a que se relacionen con las áreas de revegetación que son materia del presente análisis.

Elaboración: TFA.

22. Del análisis de los citados medios probatorios y de lo actuado en este procedimiento, se puede concluir que en el presente caso se ha dado el siguiente escenario temporal:



Elaboración: TFA.

23. Ahora bien, en el presente caso el área sin cobertura vegetal cercana a la Torre T-363 tiene una extensión de 500 m², aproximadamente¹⁰⁰, y la zona presenta además una escasa proliferación de vegetación¹⁰¹, que limita el crecimiento vegetal; de ahí, que no resulte razonable asumir que, en 29 días, es decir, entre la fecha de inicio del procedimiento (14 de noviembre de 2017) y la fecha de presentación de descargos (13 de diciembre de 2017), se produjo la revegetación del área aledaña a la Torre T-363.
24. Por el contrario, es razonable considerar que la revegetación de la Torre T-363 se concretó antes del inicio del presente procedimiento, como consecuencia del

⁹⁹ Folios 149, 150 y 151.

¹⁰⁰ Folio 26. Páginas 32 y 33 del archivo en digital conteniendo el Informe N° 154-2014-OEFA/DS-ELE.

¹⁰¹ Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "Línea de Transmisión 220 kV, Tintaya – Socabaya y Subestaciones Asociadas" aprobado mediante Resolución Directoral N° 256-2012-MEM/AEE.

"4 LINEA BASE – DESCRIPCIÓN DEL AREA DEL PROYECTO (...)

4.3 Ambiente Físico (...)

4.3.4 Suelos (...)

4.3.4.1 Resultados del estudio (...)

De este modo, los suelos desarrollados en la cuesta media de la vertiente occidental arequipeña son básicamente derivados de depósitos cuaternarios y que en algunos casos muestran la presencia de afloramientos rocosos, el desarrollo genético de estos suelos es incipientes y poco evolucionados, factores como la aridez del clima y la escasa proliferación de vegetación no permiten el desarrollo de genético de estos suelos." (subrayado agregado)

servicio de remediación de cobertura vegetal contratado por el administrado, que culminó el 4 de abril de 2016. Cabe agregar que la contratación de este tipo de servicio constituye una práctica del administrado, pues esta le permitió la subsanación voluntaria de la Conducta Infractora N° 1 en las Torres T-001 y T-086, según se advierte de la Resolución Directoral 1¹⁰².

25. En consecuencia, si bien no existe un medio probatorio que acredite de forma directa la fecha exacta de subsanación, sí existen indicios razonables que admiten llegar a dicha conclusión, sin que se menoscabe la determinación de la verdad.
26. Como se ha mencionado párrafos atrás, los indicios constituyen auxilios a los que puede recurrir el juzgador cuando no ha podido formarse convencimiento sobre la existencia o inexistencia del hecho que es objeto de prueba; en nuestro caso, la fecha en la que se produjo la subsanación de la conducta imputada a Tesur.
27. Así pues, el análisis sistemático de los medios probatorios que obran en el expediente genera certeza de que la subsanación de la conducta del administrado debió darse antes del inicio del presente procedimiento.
28. Por su parte, respecto a la segunda condición que se exige para la configuración de la subsanación voluntaria, en el presente caso no se ha dado un requerimiento por parte de la autoridad para que el administrado subsane su conducta.
29. Finalmente, en el presente caso se ha subsanado no solo la conducta del administrado sino también sus efectos, pues como indica la propia DFAI, los efectos negativos de la conducta no persisten en la actualidad.
30. Por tanto y como consecuencia del análisis previo, se considera que el administrado no es responsable por la conducta imputada en la medida que se ha configurado la eximente de subsanación voluntaria.

Por las consideraciones expuestas, el presente voto en discordia es por declarar la revocación de la Resolución Directoral N° 2627-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Transmisora Eléctrica del Sur S.A.C. por no revegetar las áreas aledañas a la Torre T-363, incumplimiento su instrumento de gestión ambiental; y, en consecuencia, se proceda al archivo del procedimiento administrativo sancionador en este extremo.

¹⁰² Originalmente, la Conducta Infractora N° 1 incluía también a las Torres T-001 y T-086; sin embargo, con la Resolución Directoral 1 se archivó el procedimiento en torno a estas torres pues la conducta había sido subsanada voluntariamente, ya que el administrado adjuntó fotografías del monitoreo de junio de 2017 que evidencian que realizó su contratista. Ver considerandos 72 y 73 de la Resolución Directoral 1.



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



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental