



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

RESOLUCIÓN N° 087-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2577-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : ABY TRANSMISION SUR S.A.²
SECTOR : ELECTRICIDAD
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2497-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 2497-2018-OEFA/DFAI del 24 de octubre de 2018 que declaró infundado el recurso de reconsideración, contra la Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio de 2018, toda vez que quedó acreditada la existencia de responsabilidad administrativa de ABY Transmisión Sur S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.*

Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio de 2018, en el extremo que ordenó las medidas correctivas descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Lima, 22 de febrero de 2019

¹ El 21 de diciembre del 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.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 2577-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado en el año 2009, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Mediante escrito N° 2595467 presentado el 13 de abril de 2016, Abengoa Transmisión Sur S.A. comunicó al Ministerio de Energía y Minas el cambio de su denominación social a ABY Transmisión Sur S.A.

I. ANTECEDENTES

1. ABY Transmisión Sur S.A.³ (en adelante, **ATS**) es una empresa que cuenta con una concesión definitiva⁴ para desarrollar la actividad de transmisión eléctrica en la Línea de Transmisión de 500 kV S.E. Chilca – S.E. Marcona Nueva – S.E. Ocoña – S.E. Montalvo 2 (en adelante, **Línea de Transmisión**) ubicada en diversos distritos y provincias de los departamentos de Lima, Ica, Arequipa y Moquegua.
2. Mediante Resolución Directoral N° 050-2012-MEM/AEE del 1 de marzo de 2012, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (**EIA**) del Proyecto “Línea de Transmisión SGT 500 kV Chilca Nueva, Marcona Nueva – Ocoña – Montalvo 2” en favor de ATS.
3. Del 7 al 11 de julio de 2014, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una visita de supervisión (**Supervisión Directa Regular 2014**) a la Línea de Transmisión con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en la normativa ambiental y en los instrumentos de gestión ambiental. Los resultados fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 11 de julio de 2014 (**Acta de Supervisión**) y el Informe de Supervisión N° 120-2014-OEFA/DS-ELE del 30 de diciembre de 2014 (**Informe de Supervisión**)⁵.
4. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 1950-2017-OEFA/DFAI/SDI del 30 de noviembre de 2017⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación (**SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (**DFSAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra ATS.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado el 17 de enero de 2018⁷, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 624-2018-OEFA/DFAI/SFEM el 11 de mayo de 2018⁸ (**Informe Final de Instrucción**), recomendando a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de ATS.
6. Posteriormente, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción⁹, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI¹⁰ el 26 de junio de 2018, a través de la cual

³ Registro Único de Contribuyente N° 20536742248.

⁴ Otorgada mediante Resolución Suprema N° 059-2012-EM y modificada mediante Resolución Ministerial N° 226-2017-MEM/DM.

⁵ El Informe de Supervisión se encuentra en el disco compacto que obra a folio 11.

⁶ Folios 12 al 15. Notificada el 15 de diciembre de 2017 (folio 16).

Folios 18 al 35.

⁸ Folios 36 al 43.

⁹ Folios 45 al 56.

¹⁰ Folios 68 al 77. La Resolución directoral fue debidamente notificada el 2 de julio de 2018 (folio 78).

declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de ATS¹¹, por la comisión de la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	ATS no instaló sistemas de contención para los ciento noventa y dos (192) cilindros	Artículo 24° de la Ley General del ambiente (LGA) ¹² , el artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁷ (RCD N° 049-2013-OEFA/CD).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de ATS, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, 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.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	metálicos de aceite dieléctrico, de acuerdo a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental.	Ambiental (LSNEIA) ¹³ , el literal h) del artículo 31° de la Ley de Concesiones Eléctricas (LCE) ¹⁴ , los artículos 29° y 55° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (RLSNEIA) ¹⁵ , y el artículo 5° ¹⁶ del Reglamento	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 Zonas Prohibidas, aprobado mediante Resolución N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁸ .

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.

¹³ LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

SEGUIMIENTO Y CONTROL

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.

¹⁴ DECRETO LEY N° 25844, Ley de Concesiones Eléctricas, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de noviembre de 1992.

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.

¹⁵ DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, 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.

¹⁶ DECRETO SUPREMO N° 29-94-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, publicada 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.

¹⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN LAS ZONAS PROHIBIDAS			
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL		
22	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 del SEIA.	GRAVE De 10 A 1000 UIT

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		de Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas (RPAAE)	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1950-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental.

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó el dictado de la medida correctiva indicada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 2.- Medida Correctiva

Conducta Infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
ATS no instaló sistemas de contención para los ciento noventa y dos (192) cilindros metálicos de aceite dieléctrico, de acuerdo a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental.	Implementar un sistema de contención de fugas y/o derrames en la zona de disposición de los cilindros con aceite dieléctrico.	En un plazo no mayor de cincuenta (50) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá presentar a la DFAI un informe que contenga los medios probatorios que acrediten el cumplimiento de la medida correctiva, tales como registros, fotografías y/o videos (debidamente fechados)

8. La Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) El Informe Técnico Acusatorio concluyó que en el almacén de materiales diversos de la subestación Poroma, se dispusieron ciento noventa y dos (192) cilindros metálicos de aceite de color anaranjado sobre parihuelas de madera, que a su vez se encuentran sobre suelo natural, incumpliendo el compromiso asumido en su instrumento de gestión ambiental pues estos deberían contar con un sistema de contención que sea capaz de prevenir, en caso de derrames, toda la capacidad del recipiente.
- (ii) Respecto a lo señalado por ATS, en el sentido que habría instalado un sistema de contención a través de geomembrana, la DFAI precisa que el compromiso asumido en el IGA fue instalar un sistema de contención con una capacidad del 110% del volumen del recipiente.
- (iii) De las fotografías alcanzadas por el administrado, no se evidencia que la geomembrana instalada bajo las parihuelas presente un desnivel o murete que permita la retención del aceite dieléctrico en caso de un derrame y/o fuga, por lo que no puede considerarse que la instalación de la geomembrana sea un sistema de contención suficiente conforme al compromiso asumido en el IGA.
- (iv) ATS argumentó que los ciento noventa y dos (192) cilindros con aceite dieléctrico fueron dispuestos de acuerdo al IGA, debido a que los contenedores son envases herméticos, de material inatacable por el aceite,

resistentes a los agentes atmosféricos y la manipulación propia del transporte y almacenamiento. Asimismo, afirmó que los contenedores son supervisados diariamente por los operadores y sometidos a exhaustivas revisiones trimestrales.

- (v) Al respecto, la DFAI señaló que el hecho imputado corresponde al incumplimiento del compromiso consistente en disponer los recipientes con aceite en una zona con sistema de contención con una capacidad del 110° del volumen del recipiente de aceite, por lo que acciones adicionales que pueda realizar el administrado no lo eximen de su obligación de cumplir el compromiso asumido en su IGA.
 - (vi) El Informe Final de Instrucción consideró que la conducta se habría subsanado luego del requerimiento de la autoridad supervisora, por lo que aplicó la metodología de valoración de riesgo a efectos de determinar si la conducta fue subsanada. Ante ello, el administrado indicó que no se encontraba conforme con la valoración asignada a los criterios de dicha metodología.
 - (vii) Sobre el particular, la DFAI precisó que el administrado no ha cumplido con subsanar la conducta imputada antes del inicio del PAS, por lo que no correspondía valorar el nivel de riesgo del hecho imputado.
 - (viii) Por consiguiente, declaró la responsabilidad administrativa de ATS, e impuso la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
9. El 23 de julio de 2018, ATS interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI¹⁹.
10. Mediante la Resolución Directoral N° 2497-2018-OEFA/DFAI²⁰ del 24 de octubre de 2018, la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración, por los siguientes fundamentos:
- (i) ATS señaló en su recurso de reconsideración que ejecuta medidas de prevención correspondientes al almacenamiento de los contenedores de aceite dieléctrico en envases que son herméticos, de material inatacable por el aceite y resistentes a la acción de agentes atmosféricos.
 - (ii) Asimismo, agrega que realizó acciones a fin de disponer los cilindros con sistemas de protección al suelo -mediante contención y protección a la intemperie con materiales aislantes como la geomembrana de polietileno de alta densidad, geotextil y bases de contención, a fin de evitar posibles pequeñas fugas por factores de corrosión de los contenedores-; en tal sentido, afirma haber realizado las medidas necesarias con el fin de garantizar la contención de algún posible derrame, solicitando el archivamiento del procedimiento sancionador.

¹⁹ Folios 80 al 84.

²⁰ Folios 89 al 91. La resolución directoral fue notificada al administrado el 28 de octubre de 2018 (Folio 92).

- (iii) ATS presentó en calidad de nueva prueba la Declaración Jurada de la Responsable Ambiental de la organización, quien certifica la idoneidad del sistema de contención de aceite dieléctrico de la S.E. Poroma.
 - (iv) De la revisión de los medios probatorios presentados, la DFAI concluye que la medida adoptada por el administrado no permite corregir su conducta, es decir, no se advierte que cumpla con instalar sistemas de contención para los ciento noventa y dos (192) cilindros metálicos de aceite dieléctrico conforme a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.
11. El 19 de noviembre de 2018, ATS interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2497-2018-OEFA/DFAI²¹, argumentando lo siguiente:
- a) Está ejecutando medidas de prevención de derrames accidentales, lo cual viene haciendo sobre los contenedores de aceite dieléctrico, siendo dichos envases herméticos, de material inatacable por el aceite y resistente a la acción de los agentes atmosféricos y a la manipulación normal del transporte y almacenamiento. Señala que se verifica constantemente el estado de los contenedores, además de realizar una inspección exhaustiva de manera trimestral.
 - b) Alega que ha realizado las acciones correspondientes a fin de disponer los cilindros con sistemas de protección al suelo mediante contención y protección a la intemperie, evitando la corrosión de los contenedores y, por tanto, alguna posible fuga del material líquido peligroso. En consecuencia, sostiene que su sistema de contención actualmente instalado es adecuado, necesario y suficiente.
 - c) Agrega además que la DFAI no ha podido acreditar técnicamente que las medidas dispuestas por ATS, destinadas a garantizar la contención del aceite dieléctrico, sean insuficientes. Agregó que la idoneidad de sus medidas ha sido ratificada mediante la Declaración Jurada de su responsable ambiental.
 - d) Afirma que la DFAI ha reconocido la existencia de un sistema de contención, señalando que el mismo no cuenta con una capacidad del 110% del volumen del recipiente del aceite en caso de derrame y/o fuga. Sin embargo, la autoridad no ha efectuado un análisis técnico y/o presentado algún medio probatorio que indique cuál es la capacidad (porcentaje exacto) del sistema de contención de ATS.
 - e) En relación con el punto previo, señala que todo pronunciamiento de la administración pública debe cumplir con estar motivado, así como los principios de tuitividad y debido procedimiento, por lo que, al no cumplir el acto impugnado con los requisitos de validez del acto administrativo, se genera su nulidad de pleno derecho.

²¹

Folios 93 al 104.

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 Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²², se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley del SINEFA**)²³, 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 del SINEFA dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²⁴.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia

²² **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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.

²³ **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.

²⁴ **Ley del SINEFA**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁵ **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.

ambiental del Osinergmin²⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁷ 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, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁸, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

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.

- ²⁶ **LEY N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicada 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.

- ²⁷ **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.

- ²⁸ **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.

- ²⁹ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; 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 la 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:

- a) 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.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

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 condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁰.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)³¹, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
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. 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.
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 ambiente³².
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 fundamental³³, 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 preserve³⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³¹ **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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³³ **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.

³⁴ 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

autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.

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 inciertos³⁶.
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. ADMISIBILIDAD

25. 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 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTION CONTROVERTIDA

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:
 - (i) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de ATS por el incumplimiento del compromiso ambiental asumido en el EIA de la "Línea de Transmisión SGT 500 kV Chilca Nueva, Marcona Nueva – Ocoña – Montalvo 2".
 - (ii) Determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución

poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

³⁵ 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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de ATS por el incumplimiento del compromiso ambiental asumido en el EIA de la “Línea de Transmisión SGT 500 kV Chilca Nueva, Marcona Nueva – Ocoña – Montalvo 2”.

27. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por el administrado 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

28. Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo con 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 administrados³⁷.
29. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA³⁸ se consagra a la evaluación de impacto

37

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

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.

38

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.

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 específicas³⁹.

30. En el artículo 15° de la LSNEIA⁴⁰ se establece que el OEFA es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas previstas en la evaluación ambiental estratégica.
31. Por otro lado, corresponde mencionar que, conforme al literal h) del artículo 31° de la LCE⁴¹, los titulares de las concesiones y autorizaciones eléctricas son responsables de cumplir las normas ambientales previstas de forma específica para este sector y aquellas disposiciones ambientales que tienen un alcance transectorial⁴², como las relativas al cumplimiento de instrumentos ambientales.
32. Cabe agregar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29° y en el artículo 55° del RLSNEIA, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y obtenida la certificación ambiental, es responsabilidad del titular de la actividad 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.
33. En esa línea, respecto del sector electricidad, los artículos 5° y 13° del RPAAE señalan que, durante el ejercicio de las actividades eléctricas de generación, transmisión y distribución, los titulares de las concesiones y autorizaciones tendrán la responsabilidad del control y protección del ambiente en lo que a dichas actividades concierne, para lo cual la solicitud de una concesión definitiva presentada por el administrado deberá incluir un estudio de impacto ambiental⁴³.
34. En este orden de ideas y, tal como este tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados

³⁹ Ver considerando 65 de la Resolución N° 474-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de diciembre de 2018.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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

⁴² 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.

⁴³ Ver Resoluciones N°s 018-2017-OEFA/TFA-SEPIM del 22 de junio de 2017 y 073-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 17 de noviembre de 2017.

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 productivas⁴⁴.

35. Por tanto, a efectos de determinar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado del instrumento de gestión ambiental del administrado – EIA de la Línea de Transmisión SGT 500 kV Chilca Nueva, Marcona Nueva – Ocoña – Montalvo 2" –, corresponde no solo identificar el compromiso relevante, sino también y, desarrollando un análisis progresivo, las especificaciones contempladas para su cumplimiento, relacionadas al modo, forma y tiempo; y, luego de ello, evaluar el compromiso desde la finalidad que busca, la cual está orientada a la prevención de impactos negativos al ambiente.
36. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, debe indicarse que en el mencionado EIA se estableció lo siguiente:

6.5 Programa de Protección y/ Mitigación Ambiental (...)

6.5.1 Programa Protección y/o Mitigación del componente Abiótico (...)

Medidas para prevenir derrames accidentales:(...)

- Los recipientes de almacenamiento se deberán ubicar en zonas seguras y estables, a fin de disminuir el riesgo de fugas o derrames. Para todos los recipientes de almacenamiento de HCs, se instalarán sistemas de contención secundarios capaces de contener el 110% de la capacidad del recipiente. (...). (Subrayado agregado)

37. En atención a ello, ATS se comprometió a que todos los recipientes de almacenamiento de hidrocarburos cuenten con sistemas de contención secundarios capaces de contener el 110% de la capacidad del recipiente.
38. No obstante, durante la Supervisión Directa Regular 2014 llevada a cabo del 7 al 11 de julio de 2014, se detectó lo siguiente⁴⁵:

Hallazgo N° 01

Descripción del hallazgo

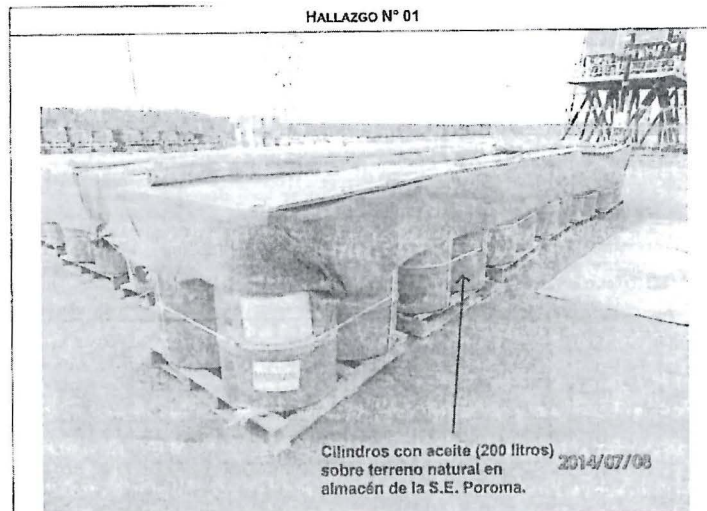
La Subestación Poroma (Marcona Nueva) ubicada a la altura del km 477 de la Panamericana Sur, cuenta con almacén de materiales diversos y ordenados, se evidencian que 192 cilindros metálicos de color anaranjado (cilindro de 200 litros) colocados sobre parihuelas de madera que están sobre terreno natural.

Sustento (medios probatorios)

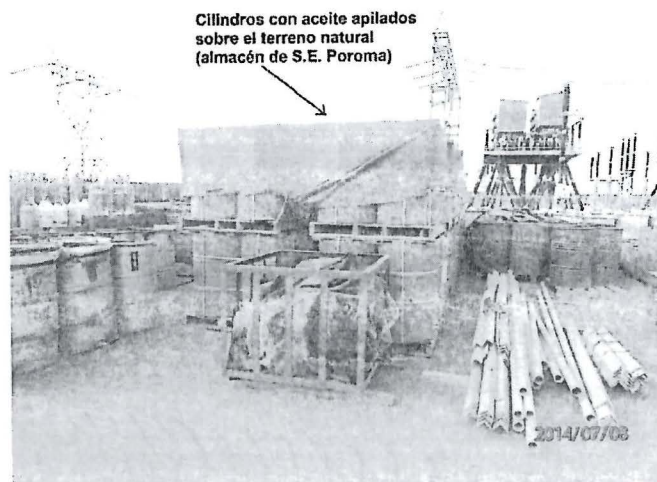
En las instalaciones de la S.E. Poroma (...) existe una zona ocupada por cilindros metálicos de aceite, los cuales están embalados sobre parihuelas que están directamente sobre el terreno natural, la cantidad de aceite asciende a más de 38 mil litros, ocupando un área de 120 m², la zona donde se albergan los cilindros de aceite no está acondicionada con sistema que evite el contacto directo con el terreno natural ante derrames ante posibles derrames (sic)". (Subrayado agregado)

⁴⁴ Ver Resoluciones N°s 048-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de noviembre de 2016, 051-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 24 de noviembre de 2016, N° 037-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 27 de setiembre de 2016, 015-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de junio de 2017, 017-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de junio de 2017 y 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017.

⁴⁵ Páginas 13 a 16 del Informe de Supervisión N° 120-2014-OEFA/DS-ELE contenido en el disco compacto que obra en el folio 11 del expediente.



F.02 Vista de cilindros metálicos de aceite sobre terreno natural

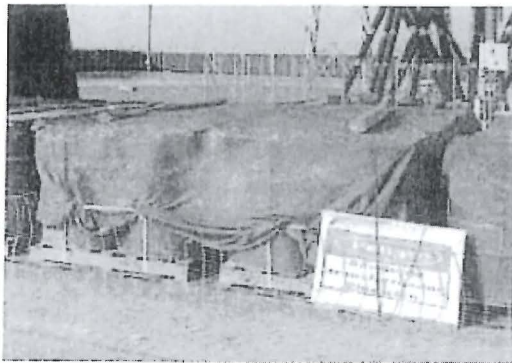


F.03 Vista de cilindros metálicos de aceite sobre terreno natural apilados en dos niveles.

39. Conforme a ello, la DFAI determinó que ATS no instaló sistemas de contención para los ciento noventa y dos (192) cilindros metálicos de aceite dieléctrico, de acuerdo a lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental, por lo que declaró su responsabilidad administrativa.
40. En su recurso de apelación, ATS señaló que viene ejecutando medidas de prevención de derrames accidentales en el caso de los contenedores de aceite dieléctrico, siendo dichos envases herméticos, de material inatacable por el aceite y resistente a la acción de los agentes atmosféricos y a la manipulación normal del transporte y almacenamiento. Señala que se verifica constantemente el estado de los contenedores, además de realizar una inspección exhaustiva de manera trimestral.
41. En esa línea, alega que, su sistema de contención actualmente instalado es adecuado, necesario y suficiente, toda vez que dispone los cilindros con sistemas de protección al suelo mediante contención y protección a la intemperie, evitando

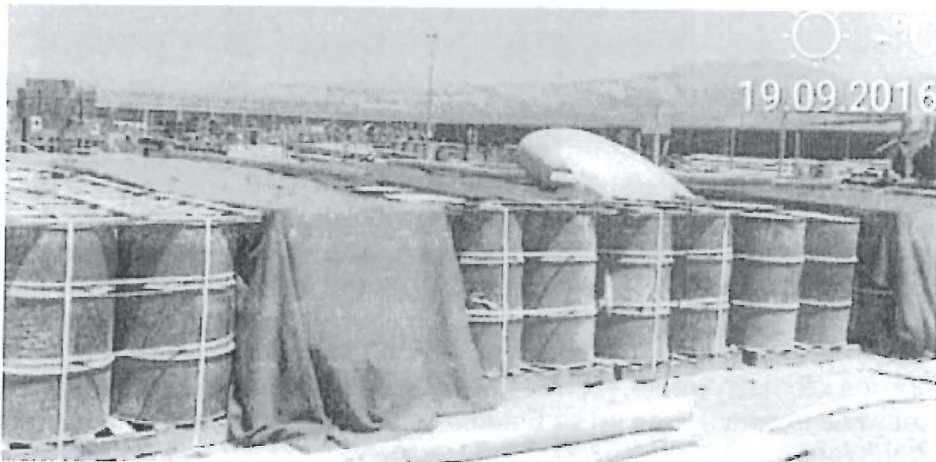
la corrosión de los contenedores y posibles fuga del material líquido peligroso.

42. Sobre el particular, el administrado afirma cumplir con lo dispuesto por su EIA; no obstante, tal como señaló la DFAI mediante Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI, de las fotografías alcanzadas por el administrado no se evidencia que la geomembrana instalada debajo de las parihuelas sobre las que se disponen los cilindros presente un desnivel o murete que permita la retención del aceite dieléctrico en caso de derrame y/o fuga, razón por la cual no se puede considerar que la instalación de la geomembrana sea un sistema de contención suficiente con una capacidad de 110% el volumen de los cilindros. Lo expuesto se aprecia del siguiente registro fotográfico presentado por el administrado⁴⁶:



Los materiales peligrosos como aceite dieléctrico se ubican en sistemas de contención. Asimismo, se usaron mallas de protección de los cilindros a la intemperie.

Fuente: ABY Transmisión Sur.



Fuente: ABY Transmisión Sur.

43. Cabe precisar que, las actividades de mantenimiento, la implementación de mallas de seguridad y los sistemas de contención son medidas de prevención que actúan en momentos distintos; en tal sentido, las actividades de mantenimiento y la implementación de mallas de seguridad tienen por finalidad evitar o prevenir la ocurrencia de un derrame mediante la conservación de las condiciones operativas y la protección frente a factores climáticos (son medidas previas al derrame),

⁴⁶ Descargo presentado por el administrado el 17 de enero de 2018, obrante a folios 23 y 24

mientras que los sistemas de contención tienen por finalidad controlar el derrame mediante su confinamiento y limitándolo al volumen del propio sistema de contención hasta su disposición (son medidas posteriores al derrame).

44. Como se puede apreciar de los medios probatorios alcanzados por el administrado, se verifica que: i) existe un sistema de prevención frente a un derrame, el cual busca conservar las condiciones operativas y la protección frente a factores climáticos y, ii) que se requiere de un sistema de contención que actúe en forma posterior al derrame, confinándolo y limitando su volumen hasta su disposición, sin que dicho sistema de contención haya sido acreditado por el administrado
45. Por tanto, los medios probatorios presentados no acreditan que ATS haya cumplido con instalar sistemas de contención secundaria para los ciento noventa y dos (192) cilindros metálicos de aceite dieléctrico conforme a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, el cual señala que dicho sistema de contención deberá ser capaz de contener el 110% de la capacidad de los recipientes. Por tanto, queda desvirtuado lo alegado por el administrado en este extremo.
46. En su apelación, ATS agregó que la DFAI no ha podido acreditar técnicamente que las medidas destinadas a garantizar la contención del aceite dieléctrico sean insuficientes, lo que además ha sido ratificado mediante la Declaración Jurada de su responsable ambiental.
47. Sobre este punto, la declaración jurada presentada por el administrado únicamente señala que: *"El sistema de contención de Aceite Dieléctrico de la Sub Estación Poroma, cumple con los parámetros técnicos de protección del factor suelo"*. No obstante, en el presente procedimiento no se ha imputado a ATS el incumplimiento de los parámetros relacionados al elemento suelo; sino respecto al incumplimiento del IGA, en tanto no cuenta con un sistema de contención secundario con una capacidad de 110% sobre el volumen de los cilindros.
48. En tal sentido, el medio probatorio presentado por ATS no enerva su responsabilidad en el presente caso, por lo que corresponde desestimar dicha alegación.
49. De otro lado, ATS afirma que la DFAI ha reconocido la existencia de un sistema de contención y que, para imputar responsabilidad administrativa, debería indicar cuál es la capacidad (porcentaje exacto) del sistema de contención existente para así poder concluir que se encuentra por debajo del 110%.
50. En relación con este argumento, señala que todo pronunciamiento de la administración pública debe cumplir con estar motivado, así como los principios de tuitividad y debido procedimiento, por lo que, al no cumplir el acto impugnado con los requisitos de validez del acto administrativo, se genera su nulidad de pleno derecho.
51. Al respecto, conforme se aprecia en los descargos remitidos por el administrado el 17 de enero de 2018, ATS señaló que todos los recipientes de aceite dieléctrico han sido protegidos "con materiales aislantes como la geomembrana de polietileno de alta densidad, geotextil y bases de contención, **a fin de evitar posibles**

pequeñas fugas por posibles factores de corrosión de los contenedores⁴⁷.

52. De esta manera, conforme ha sido reconocido por el propio administrado, la finalidad de dichas medidas asumidas en forma posterior a la supervisión fue evitar posibles pequeñas fugas por factores de corrosión, situación que dista de lo exigido por el EIA, pues en este instrumento se contempla la instalación de un sistema de contención secundario capaz de contener el 110% de la capacidad de los recipientes; es decir, de un volumen mayor al de los cilindros metálicos. En consecuencia, no era necesario que la autoridad determine el porcentaje exacto de capacidad de contención de las medidas tomadas por el administrado.
53. Ahora bien, en relación con lo señalado por ATS respecto a la afectación del principio de tuitividad, es importante señalar que el administrado no ha brindado alcances sobre definición de mismo. Esto es destacable pues dicho principio no se encuentra expresamente recogido en el TUO de la LPAG, ni tampoco se ha podido identificar en la doctrina especializada en derecho administrativo.
54. Ahora bien, el principio tuitivo o protector sí es ampliamente reconocido en el ámbito laboral como el "(...) criterio fundamental que orienta el derecho del trabajo, ya que este, en lugar de inspirarse en un propósito de igualdad; responde al objetivo de establecer un amparo preferente a una de las partes: el trabajador"⁴⁸. Sin embargo, este principio no puede ser aplicado dentro de un procedimiento administrativo sancionador, toda vez que sería contrario al principio de imparcialidad⁴⁹.
55. Respecto al principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁰; y señalado por ATS en su apelación, dicho principio establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones y ejercer su

⁴⁷ Folio 23.

⁴⁸ Plá Rodríguez, Américo. *Los Principios del Derecho del Trabajo*. Montevideo, Uruguay, p. 61.

⁴⁹ **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:

1.5. Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

⁵⁰ **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:(...)

1.2. 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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo.

La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

derecho de defensa.

56. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁵¹, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
57. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
58. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3^o⁵² del TEO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6^o⁵³ del citado instrumento, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas y normativas que, con referencia directa a los anteriores, justifican el acto adoptado.

51

TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

52

TUO de la LPAG

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.

53

TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.
- 6.4 No precisan motivación los siguientes actos:
- 6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.
- 6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.
- 6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

59. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
60. En el presente caso, esta sala verifica que la DFAI se pronunció sobre los argumentos esgrimidos por el administrado, razón por la cual no se vulneró el derecho a la debida motivación.
61. Respecto a la presunta vulneración al debido procedimiento, se verifica que el procedimiento administrativo sancionador cumplió con todas las etapas establecidas en la normativa antes señalada, otorgando al administrado la oportunidad de defenderse y presentar los medios probatorios que considere pertinente. Por tanto, queda desvirtuado lo alegado por ATS en este extremo.
62. Por lo expuesto, esta sala considera que corresponde confirmar la declaración de responsabilidad administrativa de ATS por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI.2 Determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución

63. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de las medidas correctivas.
64. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten 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 personas⁵⁴.
65. En esta misma línea, este tribunal considera necesario destacar que en el literal f)⁵⁵

⁵⁴

Ley del SINEFA

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.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- 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.

⁵⁵

Ley del SINEFA

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 (...)
- 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. (...)

del numeral 22.2 del mencionado precepto se dispone, además, que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

66. Del marco normativo expuesto se desprende que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. En ese sentido, corresponderá también su imposición ante la posibilidad de una afectación al ambiente⁵⁶; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.
67. Por otro lado, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual establece en su artículo 19⁵⁷ que, durante un periodo de tres años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
68. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales que están en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el procedimiento), y en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.
69. Además, esta sala considera oportuno mencionar que la medida correctiva tiene por finalidad la protección del ambiente⁵⁸, razón por la cual constituye una

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

⁵⁶ Criterio seguido por este tribunal en anteriores pronunciamientos, como por ejemplo, mediante Resolución N° 051-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 18 de octubre de 2017, el TFA, ante una posible afectación ambiental, confirmó la medida correctiva impuesta por la primera instancia, consistente en que el administrado acredite la impermeabilización de las áreas estancas (piso impermeabilizado y muro de contención) de los tanques de almacenamiento de combustible.

⁵⁷ **LEY N° 30230.**

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

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

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)

⁵⁸ De manera específica, la medida correctiva 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". Véase el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecidos por la autoridad competente.

70. En base a tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual dispuso como medidas correctivas las obligaciones señaladas en cuadro N° 2 de la presente resolución.
71. No obstante, se advierte que la obligación contenida en la medida correctiva que debe acreditar el administrado, resulta ser idéntica a la obligación legal que se encuentra prevista en su EIA del Proyecto "Línea de Transmisión SGT 500 kV Chilca Nueva, Marcona Nueva – Ocoña – Montalvo 2", cuyo cumplimiento le resulta exigible al administrado en el marco de las obligaciones ambientales fiscalizables. En consecuencia, la medida correctiva no tendría por objeto revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora.
72. Siendo ello así, dicha obligación no responde a la finalidad de una medida correctiva, la cual se encuentra orientada a 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, conforme con el artículo 22° de la Ley del SINEFA
73. En consecuencia y, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁵⁹, que establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios realizada por la primera instancia, corresponde revocar la medida correctiva señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
74. Finalmente, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con sus compromisos asumidos en su instrumento de gestión ambiental, lo que puede ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.

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.

⁵⁹

TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2497-2018-OEFA/DFAI del 24 de octubre de 2018 que declaró infundado el recurso de reconsideración, contra la Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio de 2018, toda vez que quedó acreditada la existencia de responsabilidad administrativa de ABY Transmisión Sur S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.


SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 1414-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio de 2018, en el extremo que ordenó a ABY Transmisión Sur S.A. el cumplimiento de las medidas correctivas detalladas en el cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a ABY Transmisión Sur S.A.; y, remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal

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

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAPOCHAGA
Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 087-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 24 páginas.