



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 336-2025-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 1079-2023-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : CONSORCIO TRANSMANTARO S.A.

SECTOR : ELECTRICIDAD

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0264-2025-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se revoca la Resolución Directoral N° 0264-2025-OEFA/DFAI del 7 de marzo de 2025, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa e impuso una multa a Consorcio Transmantaro S.A., ascendente a 6,058¹ (seis con 058/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución; y, en consecuencia, se archiva esta conducta infractora.*

De otro lado, se confirma la Resolución Directoral N° 0264-2025-OEFA/DFAI del 7 de marzo de 2025, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Transmantaro S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2, 3 y 4 en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; impuso por estas conductas las multas ascendentes a 6,058 (seis con 058/1000), 6,058 (seis con 058/1000) y 6,144 (seis con 144/1000) Unidades Impositivas Tributarias, respectivamente, vigentes a la fecha de pago; y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.

Lima, 10 de junio de 2025

I. ANTECEDENTES

1. Consorcio Transmantaro S.A.² (en adelante, **Consorcio Transmantaro**) es titular del Enlace 500 kV Nueva Yanango – Nueva Huánuco y Subestaciones Asociadas (en adelante, **LT Tamango**), dedicado a la actividad de transmisión de energía

¹ En el año 1982, a través de la Ley N° 23560, el Perú se adhirió al Sistema Internacional de Unidades que tiene por norma que los millares se separan con un espacio y los decimales con una coma. En ese sentido, así deben ser leídas y comprendidas las cifras de la presente resolución.

² Registro Único de Contribuyentes N° 20383316473.

eléctrica y ubicado en el distrito de Huancabamba, provincia de Oxapampa, departamento de Pasco.

2. Respecto a esta unidad, Consorcio Transmataro cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental aprobados:

Cuadro N° 1: Instrumentos de gestión ambiental aprobados

N°	Instrumento	Documento de aprobación	Fecha
1	Estudio de Impacto Ambiental detallado para la construcción del Proyecto Enlace 500 kV Nueva Yanango – Nueva Huánuco y Subestaciones Asociadas (en adelante, EIA-d).	Resolución Directoral N° 00085-2020-SENACE-PE/DEIN.	28 de agosto de 2020
2	Informe Técnico Sustentatorio que modifica algunos componentes del Proyecto (en adelante, ITS 1) ³ .	Resolución Directoral N° 00128-2021-SENACE-PE/DEIN.	15 de setiembre de 2021
3	Informe Técnico Sustentatorio que modifica algunos componentes del Proyecto (en adelante, ITS 3) ⁴ .	Resolución Directoral N° 00175-2021-SENACE-PE/DEIN.	16 de noviembre de 2021
4	Informe Técnico Sustentatorio que modifica algunos componentes del Proyecto (en adelante, ITS 2) ⁵ .	Resolución Directoral N° 00204-2021-SENACE-PE/DEIN del.	23 de diciembre de 2021
5	Informe Técnico Sustentatorio que modifica algunos componentes del Proyecto (en adelante, ITS 4) ⁶ .	Resolución Directoral N° 00009-2022-SENACE-PE/DEIN.	28 de enero de 2022

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

3. Del 18 al 25 de abril de 2022, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial *in situ* a la L.T. Yanango (en adelante, **Supervisión Regular 2022**), cuyos hallazgos se encuentran recogidos en el acta de supervisión correspondiente (en adelante, **Acta de Supervisión**) y el Informe Final de Supervisión N° 0241-2022-OEFA/DSEM-CELE del 28 de noviembre de 2022 (en adelante, **Informe de Supervisión**).

³ El ITS 1 consiste en la modificación de los siguientes componentes del proyecto original:

- L.T. 138 kV Nueva Huánuco (Yaros)-Amarilis: Variante de L.T., Pórtico S/E Yaros-T4 y accesos proyectados.
- L.T. 220 kV Nueva Huánuco (Yaros)-Yungas: Incorporación de una estructura nueva, la T143ANN.
- L.T. 220 kV Tingo María-Chaglla: Variante de L.T., T10-T15N y accesos proyectados.

⁴ El ITS 3 consiste en la modificación de los siguientes componentes del proyecto original:

- L.T. 500 kV Nueva Yanango - Nueva Huánuco (Yaros): Variante de L.T., Torre T123N-Torre T126N y accesos proyectados.
- L.T. 220 kV Nueva Huánuco (Yaros)-Yungas: Variante de L.T., T29-T40A y accesos proyectados.
- L.T. 220 kV Nueva Huánuco (Yaros)-Yungas: Variante de L.T., Torre T190-T199CV y accesos proyectados.

⁵ El ITS 2 consiste en la modificación de los siguientes componentes del proyecto original:

- Variante de la L.T. 500 kV Nueva Yanango – Nueva Huánuco (Yaros), Pórtico S/E Campas - Torre T5, Punto de acopio.
- Variante de la L.T. 220 kV Nueva Huánuco (Yaros) – Yungas, Torre T16 - Torre T19.

⁶ El ITS 4 consiste en la modificación de los siguientes componentes del proyecto original:

- L.T. 500 kV Nueva Yanango - Nueva Huánuco (Yaros): Variante L.T., entre las Torres T165VN a T191V y accesos proyectados.

4. El 6 de junio de 2024, a través de la Resolución Subdirectorial N° 0308-2024-OEFA/DFAI-SFEM⁷ (en adelante, **Resolución Subdirectorial**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (**PAS**) contra Consorcio Transmantaro.
5. El 7 de marzo de 2025, luego del curso propio del PAS⁸, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 0264-2025-OEFA/DFAI⁹ (en adelante, **Resolución Directoral**), a través de la cual declaró la responsabilidad administrativa, ordenó una medida correctiva y le impuso a Consorcio Transmantaro una multa total ascendente a 28,825 (veintiocho con 825/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**), vigentes a la fecha de pago, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 2: Detalle de las conductas infractoras y multas

N°	Conductas infractoras	Multas ¹⁰
1	Consorcio Transmantaro incumplió lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental, toda vez que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, utilizó la vía de acceso que llega al punto de acopio Chilachi, la cual no se encuentra contemplada en los instrumentos de gestión ambiental aprobados para el proyecto eléctrico (en adelante, Conducta Infractora 1).	6,058 UIT
2	Consorcio Transmantaro incumplió lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental (EIA-d e ITS 2), toda vez que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, implementó un punto de acopio de materiales no contemplado en sus instrumentos de gestión ambiental (en adelante, Conducta Infractora 2).	6,058 UIT
3	Consorcio Transmantaro incumplió lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental (EIA-d e ITS 2), toda vez que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, implementó un helipuerto en el punto de acopio Chilachi, utilizado para el transporte aéreo de materiales, componente que no se encuentra contemplado en sus instrumentos de gestión ambiental (en adelante, Conducta Infractora 3).	6,058 UIT
4	Consorcio Transmantaro incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental (EIA), toda vez que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, no implementó medidas de manejo de top soil en la zona de la Torre 182 AV (en adelante, Conducta Infractora 4).	6,144 UIT
5	Consorcio Transmantaro incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental (EIA-d), toda vez que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, no realizó el monitoreo trimestral de calidad de aire, en los siguientes periodos: (i) durante el tercer trimestre de 2021, no realizó el	1,803 UIT

⁷ Notificada el 12 de junio de 2024. Según Constancia de Depósito de la Notificación Electrónica con Código de Operación 283689 recibida el 11 de junio de 2024 a las 17:44:50 horas, por lo cual la notificación se considera efectuada el siguiente día hábil que corresponde al 12 de junio de 2024.

⁸ Detallados en los numerales 3 al 12 de la resolución venida en grado.

⁹ Notificada el 10 de marzo de 2025.

¹⁰ Respecto a las conductas descritas en los numerales 5, 6 y 7 del presente cuadro, Consorcio Transmantaro reconoció su responsabilidad administrativa con su escrito de descargos a la Resolución Subdirectorial; razón por la cual, se aplicó la reducción del 50% de la multa calculada por la Primera Instancia. En torno a la conducta descrita en el numeral 8, Consorcio Transmantaro reconoció su responsabilidad en su escrito de descargos al informe final de instrucción; por ende, se aplicó la reducción del 30% de la multa calculada.

Nº	Conductas infractoras	Multas ¹⁰
	monitoreo de calidad de aire en los puntos de monitoreo: AIR-04, AIR-05, AIR-06, AIR-08 y AIR-10 y no evaluó los parámetros CO, NO ₂ , PM _{2.5} y H ₂ S en el punto de monitoreo AIR-11; y, (ii) durante el primer trimestre de 2022, no realizó el monitoreo de calidad de aire en los puntos de monitoreo: AIR-07, AIR-11 y AIR-12 (en adelante, Conducta Infractora 5).	
6	Consortio Transmantaro incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental (EIA-d), toda vez que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, no realizó el monitoreo trimestral de calidad de agua durante el tercer trimestre de 2021 (en adelante, Conducta Infractora 6).	1,943 UIT
7	Consortio Transmantaro no comunicó al OEFA el inicio de obras del Informe Técnico Sustentatorio N° 4 de la L.T. Yanango dentro de los treinta (30) días hábiles posteriores al mencionado inicio de actividades (en adelante, Conducta Infractora 7).	0,366 UIT
8	El administrado no cumplió con presentar la información requerida mediante la Carta N° 01375-2022-OEFA/DSEM notificada el 20 de setiembre de 2022 (en adelante, Conducta Infractora 8).	0,395 UIT
Total		28,825 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral y Resolución Directoral.

Elaboración: TFA.

Cuadro N° 3: Detalle de la medida correctiva

Conducta Infractora 4	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
El administrado incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental (EIA-d), toda vez que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, no implementó medidas de manejo de top soil en la zona de la Torre 182 AV.	Realizar la recolección y apilado de todo el top soil removido de la torre 182AV, e implementar una protección que consista en un cerco de sacos de yute y un techo, con la finalidad de proteger y mantener las propiedades naturales del top soil y controlar su erosión.	En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI un informe técnico detallado que contenga:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Las medidas y acciones implementadas para la recolección y apilado de todo el top soil removido de la torre 182AV, y la implementación de una protección que consista en un cerco de sacos de yute y un techo. ▪ El informe deberá adjuntar un panel fotográfico georreferenciado y detalle de las actividades efectuadas, con fechas de ejecución. Asimismo, deberá informar la generación de residuos sólidos, consumo de recursos naturales y

Conducta Infractora 4	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
			otros aspectos ambientales involucrados en las actividades, de corresponder.

Fuente: Resolución Directoral.
Elaboración: TFA.

6. El 31 de marzo de 2025, Consorcio Transmantaro interpuso recurso de apelación¹¹ contra la Resolución Directoral en los extremos vinculados a las Conductas Infractoras Nros. 1, 2, 3 y 4, y solicitó el uso de la palabra. Sobre esta solicitud, el TFA acordó¹² denegar el uso de la palabra en tanto se ha meritado que, en el presente expediente, se cuenta con la documentación suficiente para resolver el recurso de apelación interpuesto; y, a lo largo del PAS, el administrado pudo exponer sus posiciones y ejercer su facultad de contradicción; razón por la cual, tomando en cuenta la naturaleza de este procedimiento, no se vulneran los principios del debido procedimiento y derecho de defensa¹³.

II. ADMISIBILIDAD

7. 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 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)¹⁴; razón por la cual, es admitido a trámite.

III. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA

8. De la revisión del recurso de apelación, esta Sala verifica que Consorcio

¹¹ Escrito con Registro N° 2025-E01-044131.

¹² Acuerdo adoptado en la Sesión N° 049-2025-TFA/SE del 27 de mayo de 2025.

¹³ El Tribunal Constitucional ha establecido que en los procesos en donde prevalece el sistema escrito, como sucede con los procedimientos administrativos como el que nos ocupa, el hecho de que no se haya informado oralmente en la vista de la causa no significa una violación del derecho de defensa. Esto dependerá de la falta de análisis de los argumentos de los justiciables (en nuestro caso, los administrados). Véase fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3571-2015-PHC/TC.

¹⁴ **TUO de la LPAG, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada el 05 de noviembre de 2022, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del 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, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en el plazo de quince (15) días (...).

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

Transmantaro ha cuestionado los extremos vinculados a las Conductas Infractoras Nros. 1, 2, 3 y 4¹⁵.

9. En ese sentido, de conformidad con el artículo 222 del TUO de la LPAG¹⁶, los extremos vinculados a la responsabilidad administrativa y las multas de las Conductas Infractoras Nros. 5, 6, 7 y 8 han quedado firmes. La firmeza del acto administrativo marca el punto en el cual el acto adquiere estabilidad y certeza jurídica; por este motivo, después de alcanzar la firmeza, los administrados ya no pueden presentar recursos administrativos adicionales para impugnar o modificar el acto, es decir, para que se realice un análisis del fondo de la cuestión controvertida¹⁷.
10. En función a lo señalado, esta Sala se pronunciará únicamente en relación a los cuestionamientos planteados en la apelación respecto a los extremos de las Conductas Infractoras Nros. 1, 2, 3 y 4.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

11. En el presente caso, las cuestiones controvertidas giran en torno a los siguientes puntos:
 - 11.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa e imponer una multa a Consorcio Transmantaro por la Conducta Infractora 1.
 - 11.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Consorcio Transmantaro por la Conducta Infractora 2.
 - 11.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Consorcio Transmantaro por la Conducta Infractora 3.
 - 11.4 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa y ordenar una medida correctiva a Consorcio Transmantaro por la Conducta Infractora 4.
 - 11.5 Determinar si las multas impuestas a Consorcio Transmantaro por las Conductas Infractoras 2, 3 y 4 se enmarcan en nuestro ordenamiento jurídico.

¹⁵ Ver Apartado II del recurso de apelación.

¹⁶ **TUO de la LPAG**
Artículo 222.- Acto firme
Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

¹⁷ Sobre la firmeza de los actos administrativos, puede revisarse: MAURER, Harmut. Derecho administrativo (parte general). Traducido por Gabriel Doménech. Editorial Marcial Pons, España, 2011, pp. 299 – 301.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

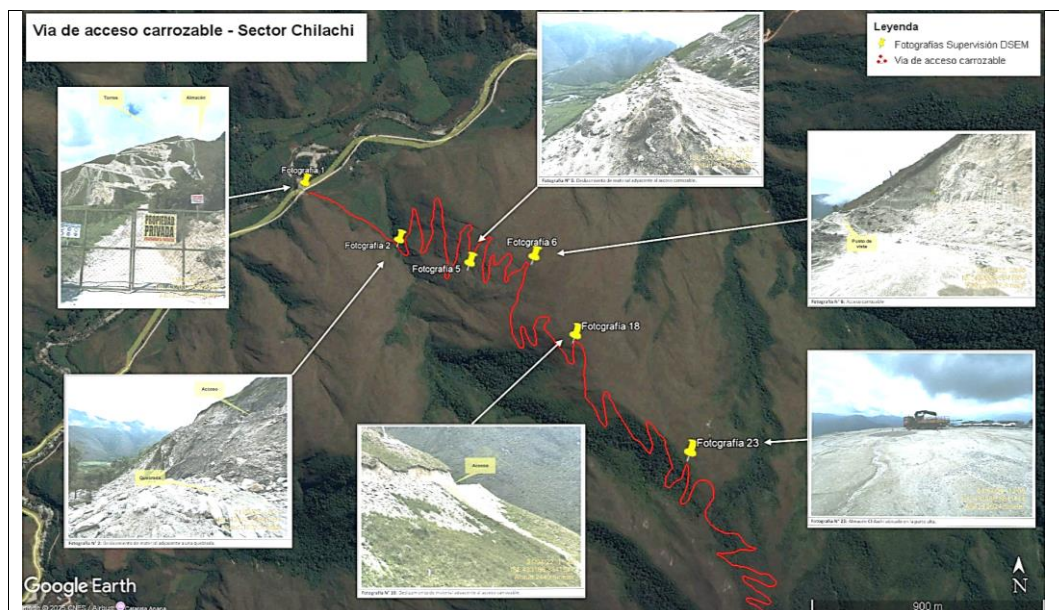
V.1. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa a Consorcio Transmantaro por la comisión de la Conducta Infractora 1

12. En su recurso de apelación, Consorcio Transmantaro alega que no cometió la Conducta Infractora 1, debido a que el uso de la vía objeto de esta conducta sí estaba contemplado en su instrumento de gestión ambiental, específicamente en el ITS 4 aprobado antes de la Supervisión Regular 2022.
13. Para estos fines, Consorcio Transmantaro señala que su instrumento de gestión ambiental le permite el uso de los accesos existentes y, por este motivo, el tránsito por estas vías no puede configurar una infracción administrativa.

Análisis del TFA

14. En el presente caso, mediante la Conducta Infractora 1 se cuestiona que Consorcio Transmantaro incumplió sus instrumentos de gestión ambiental debido a que utilizó, durante la etapa de construcción de la LT Tamango, una vía de acceso que llega al punto de acopio Chilachi, pese a que esta vía no se encontraría contemplada en sus instrumentos.
15. Sobre esta conducta, durante la Supervisión Regular 2022 la DSEM identificó un camino carrozable de aproximadamente 4,7 km de longitud a lo largo de la ladera de un cerro en el sector denominado Chilachi. A continuación, se presentan algunas de las fotografías tomadas por la DSEM:

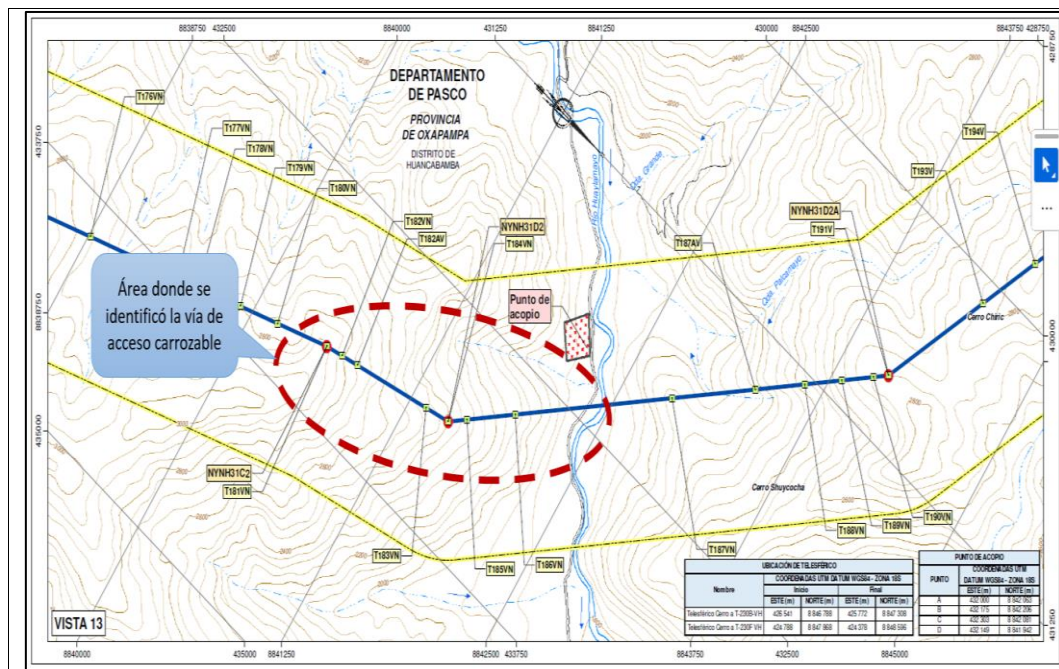
Imagen N° 1: Fotografías de la vía de acceso carrozable del sector Chilachi



Fuente: Informe de Supervisión.
Elaboración: TFA.

16. Teniendo claro los hechos que subyacen a la Conducta Infractora 1, corresponde verificar si la referida vía se encontraba prevista en los instrumentos de gestión ambiental aprobados a Consorcio Transmantaro. Para estos fines, esta Sala considera pertinente analizar el EIA-d y el ITS 4, aludido por el administrado.
17. Al respecto, de la revisión del EIA-d, la vía de acceso carrozable materia de análisis no fue identificada en su oportunidad, ni como vía proyectada o vía existente, de acuerdo a lo que se muestra el “Mapa de Componentes N° CSL-181600-2-GN-03 – Vista 13”¹⁸.

Mapa N° 1: Componentes N° CSL-181600-2-GN-03 – Vista 13 del EIA-d

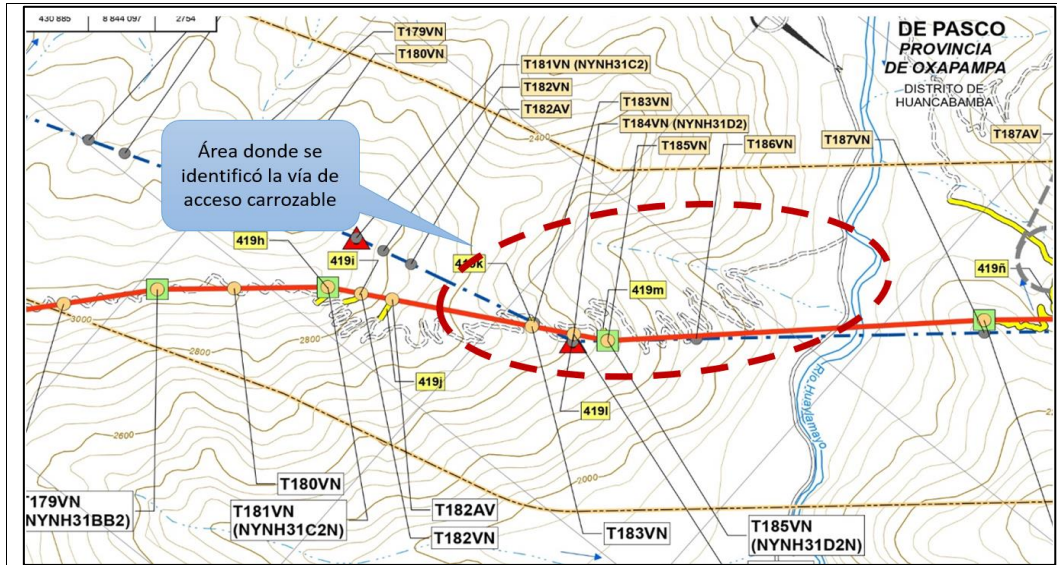


Fuente: EIA-d.

18. No obstante, es preciso mencionar que el ITS 4, aprobado antes de la Supervisión Regular 2022, modifica algunos componentes de la Variante L.T. 500 kV Nueva Yanango - Nueva Huánuco, entre las Torres T165VN a T191V y accesos proyectados. Esto es importante, pues la vía de acceso carrozable identificada por la DSEM se utilizó justamente en la construcción de las torres T182VN, T182AV, T183VN, T184VN y T185VN, las cuales se encuentran contempladas en el ITS 4.
19. De este modo, de la revisión del “Mapa de Componentes N° CSL-201500-4-AM-02”, contenido en el ITS 4 (en adelante, **mapa de componentes del ITS 4**), se identifica la existencia de una vía de acceso carrozable, conforme se muestra a continuación:

¹⁸ Página 1902 del EIA-d.

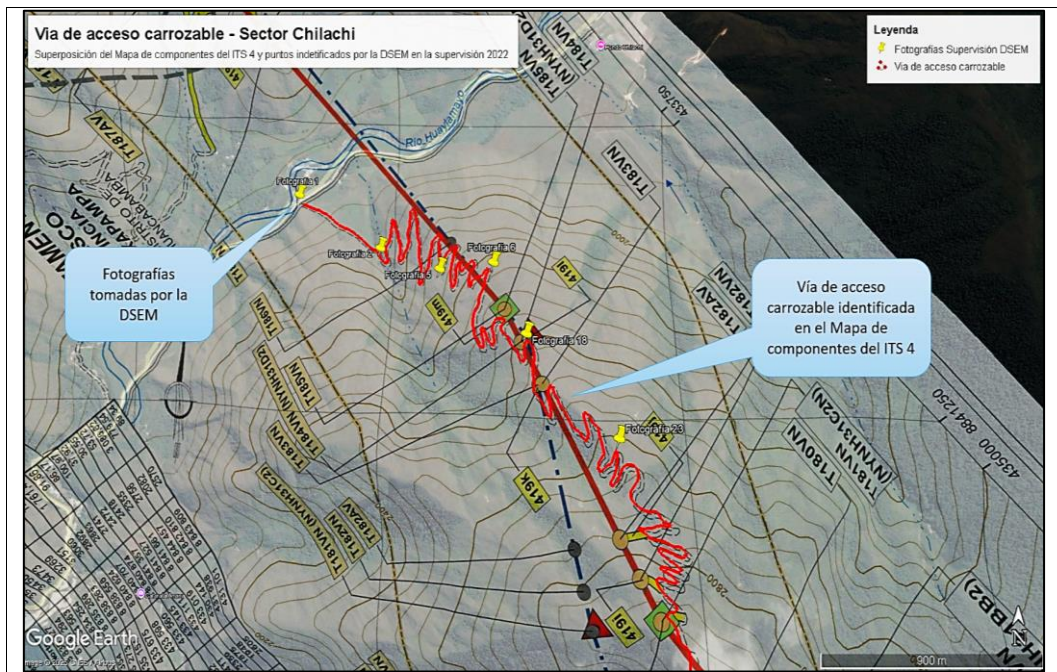
Mapa N° 2: Mapa de Componentes CSL-201500-4-AM-02 del ITS 4



Fuente: ITS 4.

20. Al efectuarse la supervisión entre la vía identificada por la DSEM durante la Supervisión Regular 2022 y que la se muestra en el mapa de componentes del ITS 4, se advierte que ambas coinciden en el trazo:

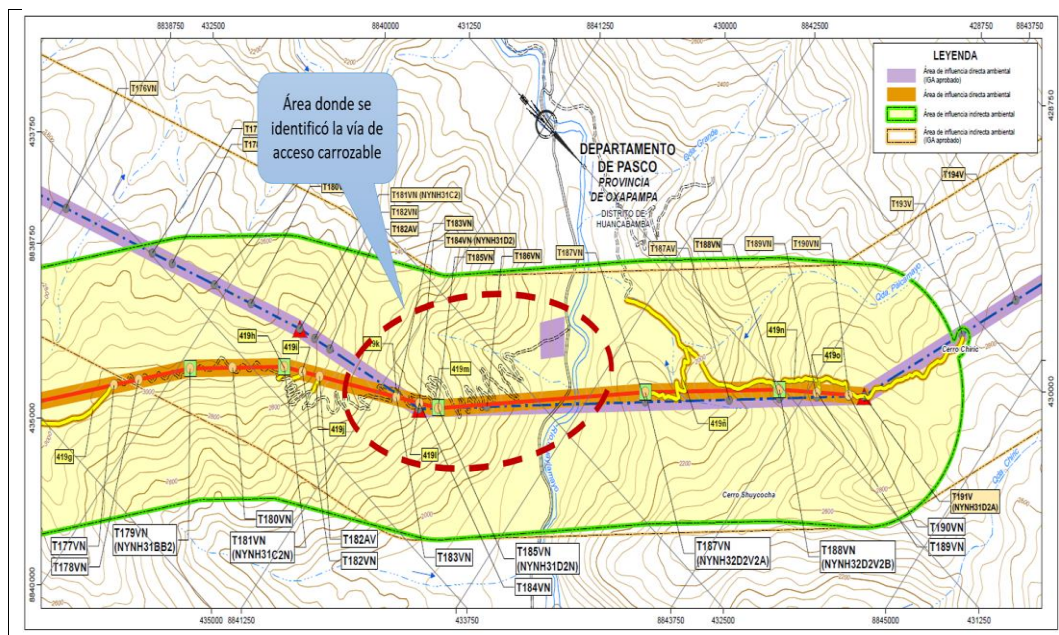
Imagen N° 2: Superposición de fotografías tomadas por la DSEM y el Mapa de componentes del ITS 4



Fuente: Informe de Supervisión e ITS 4
Elaboración: TFA

21. La coincidencia de los puntos georreferenciados en ambas fuentes permite concluir que el acceso utilizado corresponde a una infraestructura ya existente y contemplada antes de la ejecución de los componentes del proyecto aprobado en el ITS 4.
22. Adicionalmente, del análisis efectuado sobre el área de influencia indirecta definida para la línea de transmisión, según la modificación aprobada en el ITS 4¹⁹, se puede establecer que la vía de acceso carrozable en cuestión se encuentra ubicada dentro de dicha área. Esta observación es relevante, toda vez que confirma que el acceso fue considerado dentro del ámbito espacial del proyecto, lo cual implica que, aunque no se trate de un componente que forme parte de la infraestructura del proyecto (como torres o subestaciones), su posible uso fue contemplado en el ITS 4:

Mapa N° 3: Área de Influencia Indirecta Ambiental – ITS 4



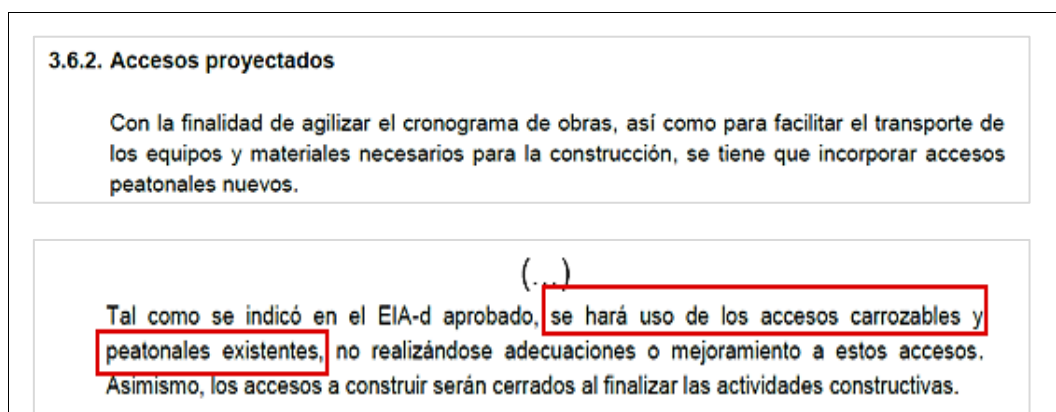
Fuente: ITS 4.

23. Sobre lo anterior, en el Capítulo 3.6.2 del ITS 4, titulado “Accesos Proyectados”²⁰, se establece expresamente que, para el desarrollo del proyecto, **se priorizará el uso de vías existentes:**

¹⁹ Plano CSL-201500-4-AM-06 - Mapa de área de influencia directa e indirecta ambiental del ITS 4.

²⁰ Páginas 28 y 31 del Capítulo 3 del ITS 4.

Imagen N° 3: Uso de caminos existentes – ITS 4



Fuente: ITS 4.

24. En ese sentido, el ITS 4 identifica la existencia de una vía carrozable preexistente dentro del área del proyecto, la cual fue considerada como una alternativa viable para facilitar el transporte de materiales, equipos y personal, así como para permitir el acceso a las zonas de construcción de la línea de transmisión. Esta consideración responde a la estrategia planteada por el titular del proyecto de hacer uso prioritario de vías ya existentes, con el objetivo de minimizar la apertura de nuevos caminos y, en consecuencia, reducir impactos ambientales adicionales.
25. De esta forma, en el ITS 4, aprobado antes de la Supervisión Regular 2022, se incorporan los accesos proyectados para el desarrollo del proyecto, haciendo referencia expresa al uso de vías existentes. Este orden secuencial de eventos permite concluir que, al momento de la aprobación en el ITS 4, la vía materia de análisis ya existía, por lo que el uso de dicha vía fue contemplado dentro del instrumento de gestión ambiental vigente, descartándose que se trate de un acceso no autorizado o no previsto en la documentación técnica del proyecto.
26. Conforme a lo previamente expuesto, a criterio de esta Sala, Consorcio Transmantaro no incurrió en infracción administrativa por el uso de la vía de acceso objeto de la Conducta Infractora 1, toda vez que esta vía se encontraba contemplada en el ITS 4, el cual preveía que el administrado podía hacer uso de las vías preexistentes.
27. Por tanto, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6 del TUO de la LPAG²¹, corresponde revocar la declaración de responsabilidad y la multa impuesta a Consorcio Transmantaro por la Conducta Infractora 1, y, en consecuencia, declarar el archivo del PAS en este extremo, careciendo de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás alegatos esgrimidos por Consorcio Transmantaro en su recurso de apelación.

21

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.

V.2. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Consorcio Transmantaro por la Conducta Infractora 2

A. Sobre la naturaleza no permanente del punto de acopio objeto de la Conducta Infractora 2

28. En su recurso de apelación, Consorcio Transmantaro indica que el punto de acopio implementado tuvo un carácter temporal y, por tanto, no debe ser considerado como un punto de acopio formal. Según el impugnante, sus instrumentos de gestión ambiental contemplan medidas de manejo ambiental orientadas a mitigar los posibles impactos que pueda generar este tipo de actividad, aun cuando no se haya tratado de un componente aprobado expresamente.

Análisis TFA

29. En el presente caso, mediante la Conducta Infractora 2 se cuestiona que Consorcio Transmantaro incumplió sus instrumentos de gestión ambiental debido a que, durante la etapa de construcción de la LT Yanango, implementó un punto de acopio de materiales no contemplado en tales instrumentos.

30. Para estos fines, es preciso mencionar que los instrumentos de gestión ambiental de Consorcio Transmantaro únicamente prevén la implementación dos (2) puntos de acopio de materiales autorizados: uno aprobado en el EIA-d y otro adicional incorporado en el ITS 2:

Cuadro N° 4: Puntos de acopio de materiales autorizados en los instrumentos de gestión ambiental

Instrumento de gestión ambiental	Coordenadas de punto de acopio		
	Punto	Coordenadas UTM WGS84, Zona 18S	
EIA-d ²²		Este (m)	Norte (m)
	A	432000	8842063
	B	432175	8842206
	C	432303	8842081
	D	432149	8841942
<i>Superficie aproximada: 39 383 m²</i>			

²² Ítem 2.3.6.4.3. Página 2267-2268 del archivo digital denominado "114630_2020_6250_Anexo y cap.reg", obrante en el sistema INAF del OEFA. Código de instrumento IGA0011521.

ITS 2 ²³	Coordenadas UTM WGS84, Zona 18S		
	Este (m)	Norte (m)	
	A	423590	8848655
	B	423664	8848623
	C	423597	8848532
	D	423510	8848579
<i>Superficie aproximada: 9 631 m²</i>			

Fuente: EIA-d e ITS 2.
Elaboración: TFA.

31. No obstante, durante la Supervisión Regular 2022, la DSEM constató que Consorcio Transmantaro usaba un punto de acopio situado en la parte alta de un cerro en el sector Chilachi, distinto a los anteriores puntos de acopio previstos en sus instrumentos de gestión ambiental. Este nuevo punto se encontraba ubicado en las siguientes coordenadas:

Cuadro N° 5: Ubicación del punto de acopio identificado en la Supervisión Regular 2022

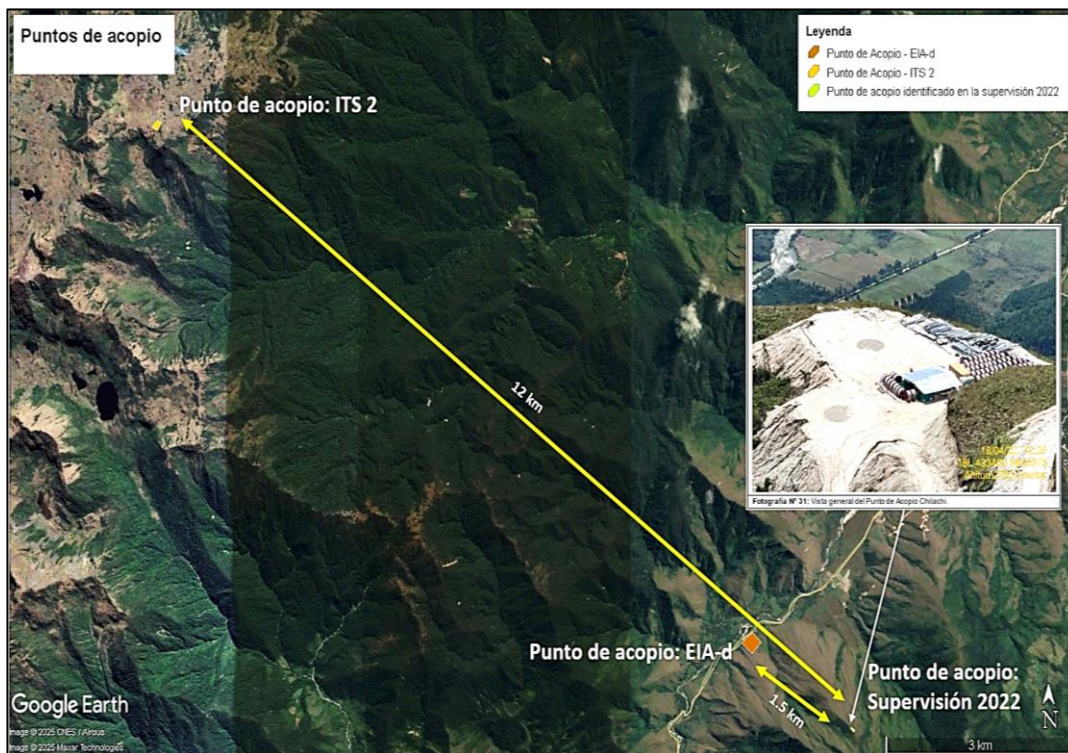
Punto	Coordenadas UTM WGS84, Zona 18S	
	Este (m)	Norte (m)
1	433526	8841140
2	433474	8841173
3	433451	8841166
4	433488	8841121
<i>Superficie aproximada: 2 000 m²</i>		

Fuente: Informe de Supervisión, p. 61.

32. A continuación, se muestra una imagen que permite apreciar las distancias que existen entre los puntos de acopio previstos en el EIA-d y el ITS 2 con el advertido en la Supervisión Regular 2022, las cuales serían de 1,5 km y 12 km, respectivamente:

²³ Ítem 3.6.3. Página 26-27 del archivo digital denominado "133156_2021_9407_Proyectodemejoratecnologicayampliación", obrante en el sistema INAF del OEFA. Código de instrumento IGA0016215

Imagen N° 4: Ubicación de los puntos de acopio



Fuente: EIA-d, ITS 2 e Informe de Supervisión.

33. Adicionalmente, es importante señalar que, durante la Supervisión Regular 2022, la DSEM identificó que en este punto de acopio se encontraban carretes de conductores, un bladder de combustible, herrajes y perfiles metálicos, además de identificarse trabajos de pesaje de estructuras metálicas, entre otros, como se observa a continuación:

Fotografías Nros. 1 a la 8: Punto de acopio de materiales no previsto





Fuente: Informe de Supervisión, p. 63 a 68.

34. Como se observa, en el presente caso ha quedado demostrado que Consorcio Transmantaro implementó un punto de acopio de materiales no previsto en su instrumento de gestión ambiental, lo cual no ha sido negado por el administrado.

En efecto, Consorcio Transmantaro sustenta su defensa bajo el argumento que el citado punto de acopio solo habría sido implementado con carácter temporal y, por ende, no debería ser considerado como un punto de acopio formal.

35. Sin embargo, aun cuando se trate de un punto de acopio temporal, su implementación fuera del alcance del proceso de certificación ambiental —es decir, sin que se considere en un instrumento de gestión ambiental— constituye una infracción administrativa, ya que todo componente del proyecto que tenga implicancia ambiental debe estar debidamente evaluado y autorizado en un instrumento.
36. En efecto, la temporalidad de un componente no exime a su titular de sujetar su instalación, operación y cierre a medidas de manejo ambiental previstas en sus instrumentos de gestión ambiental. La temporalidad no elimina, pues, los riesgos ambientales que generó la implementación del punto de acopio de materiales (por ejemplo, en el componente suelo y en la vegetación donde se ubicó dicho punto de acopio), y menos aún habilita su implementación sin la aprobación previa de la Autoridad Certificadora. Tal como ha establecido el TFA en anteriores pronunciamientos²⁴, implementar componentes no previstos implica un riesgo al entorno natural donde se implementa este componente, ya que se omite la debida evaluación de los impactos ambientales que se pueden generar²⁵.
37. Por otro lado, el hecho de que puedan existir medidas de manejo ambiental para sus puntos de acopio previstos en su instrumento de gestión ambiental, no sustituye la obligación de contar con la aprobación expresa del componente por parte de la Autoridad Certificadora, quien establece las medidas de manejo específicas para cada punto de acopio considerando variables geográficas, ecológicas y operativas específicas de cada componente. En otras palabras, la existencia de medidas no autoriza la implementación libre de componentes no aprobados, pues tal situación iría en contra del enfoque preventivo del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (**SEIA**).
38. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos planteados por Consorcio Transmantaro en este extremo.

B. Sobre las acciones realizadas en el área de la intervención y la subsanación de la conducta infractora

39. En su apelación, Consorcio Transmantaro indica también que en el punto de acopio no previsto ha implementado las medidas de manejo ambiental descritas en el EIA-d; razón por la cual, no correspondería que se califique la implementación de este componente como “no subsanable”.

²⁴ Ver, entre otros, Resolución N° 141-2023-OEFA/TFA-SE, considerando 122.

²⁵ El estudio de impacto ambiental es un documento técnico en el que se identifican, valoran y previenen los impactos, planteando el seguimiento y control ambiental de la ejecución de un proyecto. Ver: GRANERO, Javier, [et-al], Evaluación de Impacto Ambiental, Primera Edición. FC. Editorial. España.2011, p. 75.

Análisis TFA

40. Al respecto, es preciso reiterar que el hecho de que puedan existir medidas de manejo ambiental para los puntos de acopio previstos en un instrumento de gestión ambiental, no sustituye la obligación de contar con la aprobación expresa del componente por parte de la Autoridad Certificadora, quien establece las medidas de manejo específicas para cada punto de acopio considerando variables geográficas, ecológicas y operativas específicas de cada componente.
41. Adicionalmente, se debe añadir que el TFA ha señalado en anteriores pronunciamientos que la aplicación de la eximente de la subsanación voluntaria amerita que se evalúe si la infracción tiene una naturaleza subsanable²⁶. Este carácter subsanable se analiza desde la conducta propiamente dicha, así como desde los efectos que despliega, pues existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa no son susceptibles de ser subsanadas.
42. Bajo esta premisa, el TFA ha concluido que las conductas vinculadas a implementar componentes no contemplados en un instrumento de gestión ambiental constituyen una infracción no subsanable²⁷, toda vez que la implementación del componente carece de toda previsión ambiental e implicó que se ponga en riesgo el entorno natural donde se implementó el componente.
43. No obstante, incluso asumiendo que estamos frente a una conducta subsanable, debe tenerse en cuenta que la aplicación de la eximente de la subsanación voluntaria exige que esta subsanación se realice antes de la notificación de la imputación de cargos (es decir, del inicio del PAS), conforme con lo dispuesto en el inciso f) del artículo 257 del TUO de la LPAG²⁸, situación que no se cumple en el presente caso, conforme se procederá a detallar.
44. Así pues, de la revisión del expediente se advierte que, mediante la Carta N° CS00666-24031031²⁹ del 9 de julio de 2024, Consorcio Transmantaro remitió un registro fotográfico (fecha y georreferenciado) que evidencia el proceso de desmantelamiento del punto de acopio y la restauración del área afectada. A continuación, se presentan algunas fotografías que darían cuenta de ello:

²⁶ Ver considerando 67 de la Resolución N° 050-2024-OEFA/TFA-SE.

²⁷ Ver: Resolución N° 050-2024-OEFA/TFA-SE del 16 de enero de 2024 (considerandos 68 al 72), Resolución N° 152-2023-OEFA/TFA-SE del 30 de marzo de 2023 (considerando 166), Resolución N° 224-2021-OEFA-TFA-SE del 20 de julio de 2021, Resolución N° 194-2021-OEFA-TFA-SE del 28 de junio de 2021, Resolución N° 086-2019-OEFA-TFA-SMEPIM del 22 de febrero de 2019, Resolución N° 165-2019-OEFA-TFA-SMEPIM del 26 de enero de 2019, Resolución N° 192-2018-OEFA-TFA-SMEPIM del 02 de julio de 2018, Resolución N° 190-2018-OEFA-TFA-SMEPIM del 28 de junio de 2018, Resolución N° 092-2018-OEFA-TFA-SMEPIM del 18 de abril de 2018, Resolución N° 059-2018-OEFA-TFA-SMEPIM del 07 de marzo de 2018, entre otras.

²⁸ **TUO de la LPAG.**

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: (...)
f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

²⁹ Registro N° 2024-E01-077886, descargos a la Resolución Subdirectoral N° 00308-2024-OEFA/DFAI-SFEM.

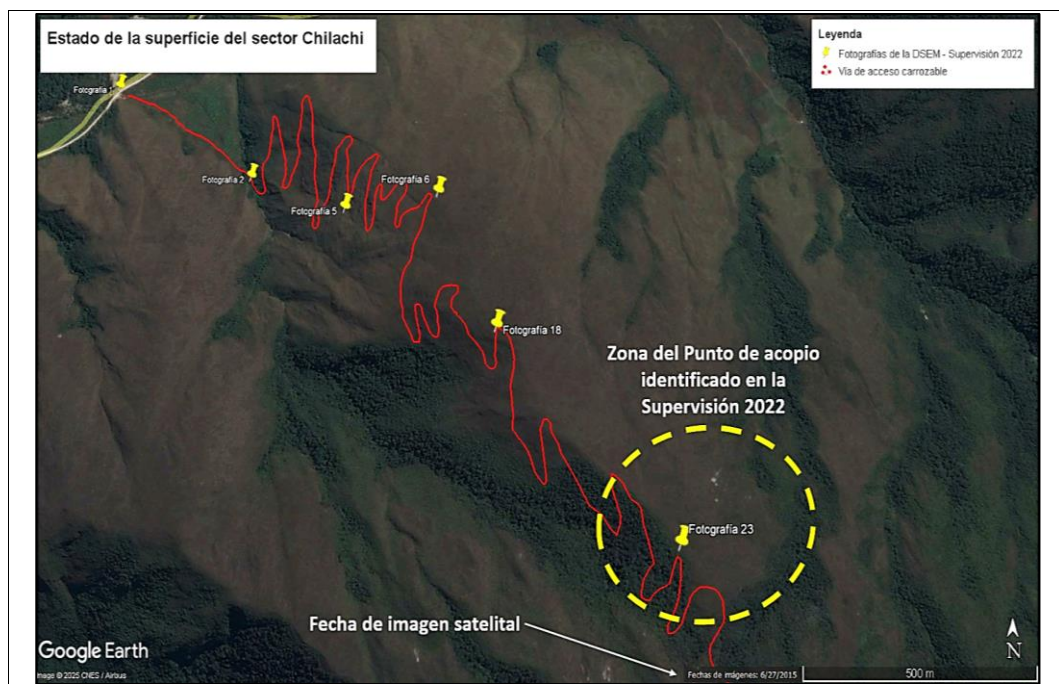
Fotografías Nros. 9 a la 16: sobre las acciones realizadas por Consorcio Transmantaro

<p align="center">Desmantelamiento del punto de acopio</p>  <p>12 Jun, 2022 10:16:47 6.18285 - 75.6079W 180° S Distrito de Huancabamba Oxapampa Pasco Chilachi - S06</p>	<p align="center">Traslado de materiales del punto de acopio</p>  <p>Distrito de Huancabamba Oxapampa Altitud: 2636.0m Velocidad: 0.0km/h Desmovilización con Altimetro y Compás Chilachi - S06</p>
<p align="center">Movilización del bladder ubicado en Chilachi</p>  <p>11 Jun, 2022 13:37:52 10.48273 - 75.6079W 22.18° S/W Distrito de Huancabamba Oxapampa Pasco Chilachi - S06</p>	<p align="center">Inicio de actividad de arado y acondicionamiento de tierra.</p>  <p>Jun 07 de noviembre de 2022 19:45:40 18L 433455 8841168 Distrito de Huancabamba Oxapampa Pasco Altitud: 2652.0m Velocidad: 0.0km/h siembra piloto para reforestación</p>
<p align="center">Avance del proceso de revegetación</p>  <p>21/4/2023 1:45 p. m. 18L 433493 8841150 311° NW Oxapampa Altitud: 2659.6m restauración de el puerto</p>	<p align="center">Supervisión del trabajo</p>  <p>21 Jul, 2023 9:29:48 a. m. 10.48281S 75.60781W 322° NW Altitud: 2647.9m Chilachi - Huancabamba</p>
<p>Avance del proceso al 29 de junio de 2024</p>	
 <p>29 Jun 2024 11:35:58 a. m. 18L 433499 8841140 Altitud: 2652.2m Velocidad: 2.4km/h helipuerto Chilachi Número de índice: 1241</p>	 <p>29 Jun 2024 11:36:57 a. m. 18L 433499 8841168 Altitud: 2649.2m Velocidad: 3.1km/h helipuerto Chilachi Número de índice: 1246</p>

Fuente: Anexo 2 y 3 de la Carta N° CS00666-24031031.

45. Como se observa, Consorcio Transmantaro realizó actividades orientadas al desmantelamiento y la restauración de la zona impactada. No obstante, la última fotografía cronológica incluida en el documento presentado por el administrado, corresponde al 29 de junio de 2024, es decir, es posterior al inicio del PAS (12 de junio de 2024), y evidencia además que aún persisten áreas descubiertas, con una densidad de vegetación menor en comparación con las zonas colindantes.
46. En esa línea, con el propósito de verificar el estado previo a la intervención de la zona impactada, esta Sala procedió a revisar las imágenes satelitales disponibles a través de la herramienta Google Earth. Como resultado de dicha revisión, se identificó que la imagen más reciente disponible en dicha plataforma corresponde al 27 de junio de 2015, en la que se puede observar que el área correspondiente al sector denominado Chilachi presenta una cobertura vegetal uniforme a lo largo de toda su extensión, lo cual sugiere que, para dicha fecha, el entorno conservaba condiciones de naturalidad y continuidad ecológica, sin evidencias de alteración antrópica significativa:

Imagen N° 5: Vista satelital del área superficial del sector Chilachi – Año 2015



Fuente: Google Earth – Imágenes tomadas el 27 de junio de 2015
Elaboración: TFA.

47. En consecuencia, a la fecha del 29 de junio de 2024 (posterior al inicio del PAS), se observa que la zona intervenida se encontraba en un estado de revegetación incipiente. De este modo, a partir de lo observado en el registro fotográfico proporcionado por el administrado no es posible verificar de manera objetiva ni concluyente si dicho proceso de revegetación ha sido concluido. Lo anterior se debe a que no se cuenta con evidencia técnica suficiente que permita

evaluar el grado de recuperación de la cobertura vegetal, la estabilidad del suelo o la reconstitución de las condiciones ecosistémicas originales.

48. La mera presencia de vegetación dispersa o incipiente no resulta, por sí sola, indicativa de una restauración ambiental efectiva, mucho menos cuando no se han presentado informes técnicos, análisis comparativos o monitoreos que respalden el carácter sostenido y funcional del proceso de recuperación del área impactada.
49. Sobre este punto es preciso mencionar que, conforme con el artículo 18 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley del Sinefa**)³⁰, la responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental **es objetiva**. De este modo, una vez determinada la existencia de un hecho constitutivo de infracción (como lo ha hecho la Primera Instancia), corresponde al administrado probar la configuración de alguna de las causales de eximición de responsabilidad administrativa, lo cual no ha ocurrido en el presente caso³¹.
50. Finalmente, tenemos que Consorcio Transmantaro afirma, de manera general, que se ha vulnerado los principios de debido procedimiento³², y tipicidad³³,

³⁰ **Ley del Sinefa, aprobada con Ley N° 29325**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, y modificatorias.

Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

³¹ Véase la Resolución N° 666-2024-OEFA/TFA-SE del 12 de setiembre de 2024 (considerando 46 y siguientes), la Resolución N° 594-2024-OEFA/TFA-SE del 20 de agosto de 2024 (considerando 97 y siguientes), entre otras.

³² **TUO de la LPAG**

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.

³³ **TUO de la LPAG.**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

causalidad³⁴ y culpabilidad³⁵. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, la Primera Instancia ha acreditado que el administrado implementó un punto de acopio de materiales no contemplado en su instrumento de gestión ambiental, lo cual se subsume dentro del tipo infractor imputado para la Conducta Infractora 2³⁶, que regula como infracción administrativa el solo incumplimiento del instrumento, sin necesidad de que se configure un daño real o potencial al ambiente. No obstante, pese a ello, Consorcio Transmantaro no ha acreditado la configuración de alguna causal de eximencia de responsabilidad.

51. Por lo expuesto, al desestimarse los alegatos presentados por Consorcio Transmantaro en su apelación, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa del recurrente por la comisión de la Conducta Infractora 2.

V.3. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Consorcio Transmantaro por la Conducta Infractora 3

A. Sobre el compromiso ambiental y las condiciones climáticas

52. En su recurso de apelación, Consorcio Transmantaro alega que en el EIA-d y el ITS 2 se establece que, en caso de restricciones de tránsito terrestre debido a eventos climáticos, el transporte aéreo de materiales se realiza mediante helicópteros y no se prohíbe la implementación de helipuertos fuera de las bases aéreas existentes.
53. De este modo, según el impugnante, producto de las condiciones climáticas adversas que ocurrieron entre setiembre de 2021 y junio de 2022 se vio obligado a adoptar medidas de precaución para la continuidad del transporte de materiales y salvaguardar la integridad de sus trabajadores, y por este motivo implementó el

³⁴ TUO de la LPAG.

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

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

³⁵ TUO de la LPAG.

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

10. Culpabilidad. - La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

³⁶ **Tipifican Infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumento de Gestión Ambiental aplicables a los administrado que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD**

Artículo 5. - Infracción administrativa relacionada al incumplimiento del Instrumento de Gestión Ambiental

Constituye infracción administrativa calificada como muy grave el incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta es sancionada con una multa de hasta quince mil (15 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

Artículo 7. - Criterios de aplicación

7.1 En el supuesto de que un administrado haya obtenido su Instrumento de Gestión Ambiental para el inicio de sus operaciones o actividades, pero no cuente con Instrumento de Gestión Ambiental complementario para la modificación, ampliación o terminación de sus operaciones o actividades, la imputación es por la comisión de la infracción tipificada como "incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente", conforme a lo previsto en el Artículo 5° de la presente Resolución."

helipuerto advertido en la Supervisión Regular 2022.

Análisis TFA

54. Mediante la Conducta Infractora 3 se cuestiona que Consorcio Transmantaro incumplió sus instrumentos de gestión ambiental debido a que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, implementó un helipuerto en el punto de acopio Chilachi, el cual era utilizado para el transporte aéreo de materiales y no se encontraba contemplado en tales instrumentos.
55. Esta conducta se sustentó en base a que la DSEM identificó, durante la Supervisión Regular 2022, que Consorcio Transmantaro contaba con dos (2) áreas para aterrizaje y despegue de dos (2) helicópteros que realizaban el transporte de materiales a los diferentes frentes de obra del proyecto, además de otros componentes como un tanque de 5000 galones de capacidad y un sistema de abastecimiento de combustible:

Fotografías Nros. 17 y 18: Helipuerto y áreas de aterrizaje



Fuente: Informe de Supervisión.

56. De este modo, se verificó que el helipuerto advertido en la Supervisión Regular 2022 no corresponde a ninguno de los helipuertos específicamente autorizados en los instrumentos de gestión ambiental aprobados para el proyecto, tal como se evidencia a continuación:

Imagen N° 6: Vista satelital del área superficial del sector Chilachi – Año 2015



Fuente: Informe de Supervisión.

57. Teniendo clara esta premisa, tenemos que Consorcio Transmantaro alega que el EIA-d y el ITS 2 prevén que, en caso de restricciones de tránsito terrestre debido a eventos climáticos, el transporte aéreo se realiza mediante helicópteros, sin prohibirse la implementación de helipuertos fuera de las bases aérea existentes, como sucedería justamente con el helipuerto objeto de la Conducta Infractora 3.
58. Al respecto, en el EIA-d³⁷ se identificó que el transporte aéreo mediante helicópteros se implementará como plan de contingencia solo en caso de restricción del tránsito terrestre por eventos climáticos, el cual se realizaría únicamente desde las bases aéreas de San Ramón y/u Oxapampa hacia los puntos de acopio temporales o los sitios de torre, según corresponda. De este modo, la certificación ambiental otorgada a Consorcio Transmantaro no le habilita para implementar un helipuerto diferente a los previamente señalados.

³⁷ Página 2267-2270 del archivo digital denominado "114630_2020_6250_Anexo y cap.reg", obrante en el sistema INAF del OEFA. Código de instrumento IGA0011521.

EIA-d:

2.3.6.4.3 Descripción de los procesos constructivos

(...)

B. Transporte de personal, equipos y materiales

(...)

(5) Transporte por helicóptero

En caso de restricción de tránsito terrestre por eventos climáticos, se implementará como plan de contingencia, el transporte aéreo mediante helicópteros. **Este transporte se realizará desde las bases aéreas de las principales localidades (San Ramón y Oxapampa), hacia puntos de acopio y distribución de materiales en el proyecto, sin requerir la construcción de helipuertos especiales, fuera de las bases aéreas existentes.**

El proceso de transporte se realizará desde el aeropuerto existente de las principales localidades mencionadas, en el cual se alojarán temporalmente la carga a llevar (estructura metálica), hacia los puntos de acopio temporales. En este aeropuerto los helicópteros se abastecerán de combustible y pernoctarán.

El transporte se realizará en condiciones climáticas favorables, llevando la carga desde el aeropuerto a un punto de acopio temporal del proyecto, en el cual se descargarán los materiales, sin necesidad de aterrizaje (desenganche de carga); en un día se estima seis (6) horas operativas de vuelo, tiempo en el cual se puede transportar todos los componentes de una torre completa; la cantidad de días será de acuerdo a la necesidad del proyecto.

[El resaltado es agregado]

59. Sobre lo anterior y tal como el TFA ha señalado anteriormente³⁸, los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento; razón por la cual, deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. En este contexto, un instrumento de gestión ambiental contiene, principalmente, dos (02) tipos de obligaciones: de hacer y no hacer. Las primeras están referidas a la ejecución de determinadas actividades; por ejemplo, actividades de revegetación o implementación de un sistema. Las segundas, en cambio, implican una prohibición hacia los administrados; por ejemplo, no incorporar componentes que no han sido previamente aprobados en el instrumento de gestión ambiental.
60. En ese sentido, esta Sala no comparte la interpretación sostenida por Consorcio Transmantaro, pues el hecho de que su instrumento de gestión ambiental no le prohíba implementar un helipuerto fuera de las bases aéreas existentes, tampoco le habilita para implementar este componente de forma automática, es decir, sin la aprobación previa de la Autoridad Certificadora. En el marco del SEIA se encuentra prohibido implementar componentes no previstos ni aprobados en un instrumento de gestión ambiental. Esta obligación de no hacer se encuentra intrínsecamente ligada al principio de legalidad y a la naturaleza preventiva del SEIA, que exige que toda actividad o componente con potencial impacto ambiental cuente con evaluación previa y certificación expresa. La incorporación de un componente no autorizado vulnera directamente este enfoque ambiental, al eludir el análisis técnico y las medidas de manejo que correspondan, comprometiendo así la integridad del sistema de gestión ambiental aprobado.

³⁸ Ver, a modo de ejemplo, el numeral 71 de la Resolución N° 152-2023-OEFA/TFA-SE del 30 de marzo de 2023.

61. A lo expuesto resulta pertinente reiterar que, en el presente caso, el uso del transporte mediante helicópteros es incluso una vía excepcional prevista en la certificación ambiental aprobada a Consorcio Transmantaro, que se implementa solo ante la restricción del tránsito terrestre por condiciones climáticas y en los helipuertos autorizados por la Autoridad Certificadora. Aunado a ello, tenemos que en el EIA-d se indica que la descarga de materiales se efectuará sin necesidad de aterrizaje, mediante el desenganche directo de la carga desde el helicóptero³⁹, lo que permite prescindir de la implementación de helipuertos especiales fuera de las instalaciones de las bases aéreas ya existentes.

EIA-d:

El transporte se realizará en condiciones climáticas favorables, llevando la carga desde el aeropuerto a un punto de acopio temporal del proyecto, en el cual se descargarán los materiales, **sin necesidad de aterrizaje (desenganche de carga)** en un día se estima seis (6) horas operativas de vuelo, tiempo en el cual se puede transportar todos los componentes de una torre completa (...)."

[El resaltado es agregado]

62. De manera complementaria, en el ITS 2⁴⁰ se contempla el uso de un helipuerto perteneciente a un tercero autorizado, ubicado en la zona de Huancabamba, el cual será utilizado para el abastecimiento de combustible y el pernocte de las aeronaves. En ese contexto, el transporte aéreo mediante helicópteros será programado y ejecutado únicamente en condiciones climáticas favorables, con el fin de garantizar la seguridad operativa y la eficiencia logística. Asimismo, el citado instrumento establece que el número de días requeridos para el transporte por helicóptero se determinará en función de las necesidades logísticas del proyecto y de las condiciones operativas en campo.
63. Como se observa, ninguno de los instrumentos de gestión ambiental mencionados por Consorcio Transmantaro prevén la posibilidad de la instalación de un helipuerto.
64. Sin perjuicio de lo expuesto, el administrado alega como parte de su defensa que implementó el helipuerto objeto de la Conducta Infractora 3 debido a las condiciones climáticas adversas que ocurrieron entre setiembre de 2021 y junio de 2022, las cuales le obligaron a adoptar medidas de precaución para la continuidad del transporte de materiales y salvaguardar la integridad de sus trabajadores.
65. Al respecto, se reitera que el régimen de responsabilidad de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo del OEFA tiene una naturaleza objetiva;

³⁹ Página 2267-2270 del archivo digital denominado "114630_2020_6250_Anexo y cap.reg", obrante en el sistema INAF del OEFA. Código de instrumento IGA0011521.

⁴⁰ Página 30 - 31 del archivo digital denominado "33156_2021_9407_Proyectodemejoratecnologicayampliación", obrante en el sistema INAF del OEFA. Código de instrumento IGA0016215.

por ende, en la determinación de responsabilidad por un ilícito administrativo ambiental no se evalúen cuestiones propias de un régimen de responsabilidad subjetiva, como la intencionalidad de quien comente la infracción administrativa. En efecto, en un régimen objetivo los administrados podrán eximirse de responsabilidad solo si acreditan, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero⁴¹, sin perjuicio de las otras eximentes de responsabilidad contenidas en el artículo 257 del TUO de la LPAG.

66. En mayor detalle, para la configuración de un caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero, que signifique una ruptura del nexo causal, se requiere que el administrado pierda “la posibilidad objetiva de control”⁴² por la concurrencia de un evento extraordinario, imprevisible e irresistible⁴³ y que, además, este evento incida y justifique el incumplimiento (parcial, tardío o defectuoso)⁴⁴.
67. De esta forma, debido a que lo alegado por el administrado –referido a las condiciones climatológicas– estaría referido a un supuesto de caso fortuito, se requiere verificar que el hecho alegado cumpla con las características de ser extraordinario, imprevisible y/o irresistible.
68. Así pues, de la revisión del Expediente se tiene que Consorcio Transmantaro presentó la Carta N° CS00654-22031031⁴⁵ en la que se señaló lo siguiente:

Cuadro N° 6: Análisis de los medios probatorios presentados en la Carta N° CS00654-22031031

N°	Documento presentado por Consorcio Transmantaro	Contenido del documento presentado por Consorcio Transmantaro	Análisis TFA
1	Carta N° CS00654-22031031	- Se presentan fotografías que evidencian maquinaria en ríos, derrumbes y/o deslizamientos en vías de	De la revisión del contenido de la Carta N° CS00654-22031031 se advierte la descripción de hechos correspondientes al año 2021 y

⁴¹ Ver las Resoluciones Nros. 019-2019-OEFA-TFA-SE del 10 de diciembre de 2019, 028-2019-OEFA-TFA-SE del 17 de diciembre de 2019, 030-2019-OEFA-TFA-SE del 18 de diciembre de 2019, 045-2019-OEFA-TFA-SE del 27 de diciembre de 2019, 038-2020-OEFA-TFA-SE del 31 de enero de 2020 y 066-2020-OEFA-TFA-SE del 21 de febrero de 2020, entre otras.

⁴² En este sentido ver: Espinoza, Juan (2011). *Derecho de la Responsabilidad Civil*. 6ta ed., Lima: Editorial Rodhas. p. 495.

⁴³ Lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto, sino fuera de lo común para todo el mundo; mientras que lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él. Ver: De Trazegnies Granda, Fernando (2001). *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 336 - 341.

⁴⁴ Ver las Resoluciones Nros. 644-2024-OEFA/TFA-SE del 4 de setiembre de 2024, 356-2024-OEFA/TFA-SE del 16 de mayo de 2024, 069-2024-OEFA/TFA-SE del 23 de enero de 2024 y 603-2023-OEFA/TFA-SE del 12 de diciembre de 2023.

⁴⁵ Con Registro N° 2022-E01-048674.

		<p>acceso. Las fotografías se encuentran fechadas y georreferenciadas y corresponden al 1, 2 y 6 de diciembre de 2021, 17 de febrero y 1, 2, 3 y 8 de marzo de 2022, así como de mayo de 2022; y fotografías del 22 de abril de 2022.</p> <p>- Registros de "Control de Transporte Helicoptado" donde se da cuenta de las condiciones de las vías de acceso y/o derrumbes en noviembre y diciembre de 2021, y febrero y marzo de 2022.</p>	<p>febrero y marzo de 2022.</p> <p>De este modo, si bien pudieron presentarse condiciones climáticas adversas en la zona de intervención⁴⁶, en los instrumentos de gestión ambiental aprobados se menciona expresamente que, ante este tipo de eventos, se implementará el transporte aéreo partiendo desde las bases previamente identificadas hacia los puntos de acopio y distribución de materiales del Proyecto, sin requerir la implementación de helipuertos especiales. Siendo que el administrado no ha acreditado que existió un evento extraordinario, imprevisible e irresistible que justifique la implementación del helipuerto advertido en la Supervisión Regular 2022.</p> <p>En ese sentido, la situación climática invocada no modifica ni suspende las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados, ni habilita al administrado a implementar medidas que no hayan sido evaluadas ni aprobadas por la autoridad competente, más aún cuando incluso en el caso de emergencias, los instrumentos de gestión ambiental mantienen la restricción de no contacto con el terreno respecto al sistema de desenganche de carga.</p> <p>En síntesis, Consorcio Transmantaro no ha presentado evidencia como fotografías, reportes, videos u otro medio probatorio sucedáneo que permita verificar la presunta ruptura de nexo causal alegada durante la detección del incumplimiento en la Supervisión Regular 2022, a efectos de determinar si se configuraron las tres condiciones que acreditan el eximente de responsabilidad.</p>
--	--	--	---

Fuente: Carta N° CS00654-22031031.
Elaboración: TFA.

69. En mérito a lo analizado en el cuadro precedente, corresponde desestimar lo

⁴⁶ Anexo 5 de la Carta N° CS00654-22031031 con Registro N° 2022-E01-048674 del 26 de mayo de 2022

alegado por Consorcio Transmantaro en este extremo de su recurso de apelación.

B. Sobre las condiciones mínimas para un helipuerto

70. Por otro lado, Consorcio Transmantaro indica que sus instrumentos de gestión ambiental prohíben la construcción de helipuertos, pero no restringen la implementación de zonas para actividades temporales de aterrizaje o despegue. El impugnante agrega, además, que la zona de aterrizaje y despegue del sector Chilachi no puede considerarse técnicamente como un helipuerto de acuerdo a la Norma Técnica Complementaria N° 002-2017, emitida por la Dirección General de Aeronáutica Civil (**DGAC**).

Análisis TFA

71. Sobre el argumento del administrado respecto a la supuesta diferencia entre “construcción” e “implementación” de helipuertos se debe reiterar que sus instrumentos de gestión ambiental aprobados establecen de manera clara que el transporte aéreo mediante helicópteros, en casos de restricciones por eventos climáticos, deberá realizarse desde las bases aéreas autorizadas directamente hacia el punto de acopio temporal, sin necesidad de aterrizaje, mediante el mecanismo de desenganche de carga.
72. Bajo esa lógica, en los instrumentos de gestión aprobados del proyecto expresamente se señala que no se requerirá la construcción ni implementación de helipuertos especiales fuera de las bases aéreas existentes. Esta disposición no solo prohíbe la construcción física de infraestructura permanente, sino que excluye también la habilitación o acondicionamiento de cualquier componente (sea permanente o temporal) que implique un uso del suelo no previsto.
73. En ese sentido, la distinción semántica entre “construcción” e “implementación” no se condice con la restricción establecida en el instrumento de gestión ambiental sobre evitar la generación de impactos adicionales derivados del uso de nuevas superficies para componentes no autorizados, como la compactación del suelo, remoción de vegetación o perturbación de hábitats.
74. De esta forma, tanto la construcción como la implementación de zonas para operaciones aéreas temporales fuera del diseño aprobado constituyen actos materiales con potencial impacto ambiental que deben ser evaluados y autorizados previamente por la autoridad competente, tal como se desarrolló considerandos atrás. Por tanto, el hecho de que se haya habilitado y utilizado un área no contemplada en el instrumento de gestión ambiental para el aterrizaje de helicópteros constituye un acto de implementación de un componente no establecido en el instrumento de gestión ambiental.
75. Por otra parte, es preciso mencionar que en el presente caso no se cuestiona la implementación de un helipuerto bajo los alcances de la Norma Técnica Complementaria N° 002-2017, aprobada con la Resolución Directoral N° 566-2027-MTC/12 (**Norma Técnica 002-2017**), que regula las características que

deben tenerse en cuenta en el diseño de helipuertos para helicópteros de menos de 5,700 kg, ya que esta norma técnica se emplea en el marco de la obtención de autorizaciones para actividades de aeronáutica civil⁴⁷. Sin embargo, en este PAS no se cuestiona el cumplimiento o no de la citada normativa —lo cual no es competencia del OEFA—, sino un hecho puntual: que Consorcio Transmantaro implementó un área para el aterrizaje de helicópteros (ver Fotografías Nros. 17 y 18 de la presente resolución) que constituiría un helipuerto (área destinada al aterrizaje y despegue de helicópteros) no contemplado en su instrumento de gestión ambiental.

76. En el presente caso, el análisis realizado por la Autoridad Supervisora y la Primera Instancia no se sustenta en la normativa aeronáutica, sino en los principios y obligaciones ambientales contenidos en el marco del SEIA y en los compromisos asumidos por el administrado en su instrumento de gestión ambiental. En ese sentido, el hecho de que la zona en cuestión cumpla o no con todos los requisitos técnicos para ser calificada como un “helipuerto” conforme a los estándares de la DGAC no exime al administrado de contar con la evaluación y aprobación ambiental previa si implementa y utiliza un área como zona de aterrizaje y despegue de helicópteros.
77. Permitir la incorporación de componentes no aprobados, bajo el argumento de que no se ajustan exactamente a una definición técnica sectorial, vaciaría de contenido el principio de prevención ambiental. En ese sentido, aun en el supuesto que el área advertida en la Supervisión Regular 2022 no cumpla con los estándares para ser reconocida como un helipuerto bajo los alcances de la Norma Técnica 002-2017, su habilitación física constituye una intervención no autorizada sobre el ambiente, que debía ser evaluada por la Autoridad Certificadora.
78. Por los argumentos expuestos, corresponde rechazar este extremo de los alegatos planteados por Consorcio Transmantaro.

C. Sobre las acciones realizadas con posterioridad a la supervisión

79. Consorcio Transmantaro indica que ha presentado medios probatorios para sustentar el retiro, desmantelamiento y restauración del área impactada por el helipuerto.

⁴⁷ **Norma Técnica 002-2017**, aprobada con Resolución Directoral N° 566-2027-MTC/12 del 14 de septiembre de 2017.

1. Antecedentes

La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) es la dependencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que ejerce la autoridad aeronáutica civil en el país y como tal regula, supervisa, controla, fiscaliza y sanciona todas las actividades aeronáuticas civiles, es decir, las actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles. (...)

2. Objetivo

La presente NTC tiene por objetivo describir las características físicas, ayudas visuales y requerimiento de limitación de obstáculos que se deben tener en cuenta en el diseño de helipuertos en los que sólo operarán helicópteros menores a 5,700 kg., para la promoción de vuelo vertical. (...)

Análisis del TFA

80. Al respecto, se reitera que las conductas infractoras vinculadas a la incorporación de componentes no previstos constituyen infracciones insubsanables. Sin perjuicio de ello, es preciso mencionar que Consorcio Transmantaro tampoco ha acreditado que dejó el área afectada en las mismas condiciones a las encontradas antes de su intervención.
81. Sobre ello, dada la contigüidad de las áreas objeto de las Conductas Infractoras Nros. 2 y 3, se advierte que los medios probatorios (fotografías fechas y georreferenciadas) presentados por Consorcio Transmantaro son los mismos que se detallan como Fotografías Nros. 9 a la 16 de la presente resolución.
82. En ese sentido, conforme al análisis previamente realizado por esta Sala, no se cuenta con elementos técnicos suficientes que permitan evaluar, bajo parámetros objetivos, cuantificables o ecológicos, la recuperación de la cobertura vegetal, la estabilidad del suelo ni la reconstitución de las condiciones ecosistémicas originales.
83. En consecuencia, la presencia aislada de vegetación incipiente o dispersa no constituye, por sí sola, un indicador de una restauración ambiental efectiva, máxime si no se han presentado informes técnicos especializados, evaluaciones comparativas o registros de monitoreo que acrediten la sostenibilidad y funcionalidad del proceso de recuperación del área intervenida.
84. De este modo, incluso en el supuesto de que se admita que la conducta infractora materia de análisis es subsanable, tampoco se acreditaría que se ha dado una subsanación antes del inicio del PAS, conforme lo existe el inciso f) del artículo 257 del TUO de la LPAG.
85. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos planteados por Consorcio Transmantaro en este extremo.

D. Sobre el principio de *non bis in ídem*

86. Consorcio Transmantaro indica, también, que existe una clara vulneración al principio de *non bis in ídem* porque la autoridad estaría confundiendo el “supuesto punto de acopio” (Conducta Infractora 2) con un “supuesto helipuerto” (Conducta Infractora 3); es decir, usa el mismo hecho detectado para acreditar dos (2) componentes.

Análisis TFA

87. Al respecto, el principio *non bis in ídem*, recogido en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁴⁸, establece que la autoridad no podrá imponer, de manera

⁴⁸ TUO de la LPAG

sucesiva o simultánea, una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie una identidad de sujeto, hecho y fundamento.

88. La vulneración del principio *non bis in ídem* se materializa cuando el Estado ejerce su potestad sancionadora en supuestos en los que confluyan los siguientes elementos: (i) un mismo sujeto -identidad subjetiva-; (ii) mismos hechos -identidad objetiva-; y, (iii) bajo el mismo fundamento⁴⁹. Respecto de los presupuestos de operatividad de este principio, éstos se encuentran referidos a lo siguiente⁵⁰:
- Identidad subjetiva o de persona:** consiste en que ambas pretensiones punitivas deben ser ejercidas contra el mismo administrado.
 - Identidad de hecho u objetiva:** consiste en que el hecho o conducta incurridas por el administrado deba ser la misma en ambos procedimientos.
 - Identidad causal o de fundamento:** cuando los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras son los mismos.
89. Considerando lo antes mencionado, en el caso de la Conducta Infractora 2 y la Conducta Infractora 3 existe identidad subjetiva (es el mismo administrado) e identidad causal o de fundamento (se imputa la infracción vinculada al incumplimiento de instrumento de gestión ambiental); sin embargo, no existe identidad de hecho u objetiva.
90. En efecto, si bien en ambas conductas se cuestiona la incorporación de componentes no previstos, estos componentes son distintos entre una y otra conducta. En el presente caso, las áreas de las conductas puedan estar contiguas; sin embargo, son claramente diferenciables: un área en donde se realiza el acopio de materiales, vinculada a la Conducta Infractora 2 (ver Fotografías Nros. 1 a la 8 de la presente resolución; y otra área de aterrizaje de helicópteros, vinculada a la Conducta Infractora 3 (ver Fotografías Nros. 17 y 18 de la presente resolución).
91. Adicionalmente, es preciso mencionar que la Conducta Infractora 3 advertida por la Autoridad Supervisora no solo se sustenta en la bitácora de vuelo que alega el administrado, sino en medios probatorios como las fotografías recabadas durante la Supervisión Regular 2022, las cuales evidencia claramente un área con presencia de helicópteros.
92. En ese sentido, no se configuran los elementos del *non bis in ídem*, por lo que

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

11. **Non bis in ídem.** - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

⁴⁹ Ver: GARCÍA, R. *Non bis in ídem material y concurso de leyes penales*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, 1995, p.90.

⁵⁰ Ver: GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo, *Curso de Derecho Administrativo Tomo 11*, Madrid, Civitas, 2000, p. 180.

corresponde tener por desestimado el presente argumento planteado por Consorcio Transmantaro.

93. Finalmente, tenemos que Consorcio Transmantaro afirma, de manera general, que se ha vulnerado los principios de debido procedimiento, y tipicidad, causalidad y culpabilidad. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, la Primera Instancia ha acreditado que el administrado implementó un área de aterrizaje de helicópteros no contemplado en su instrumento de gestión ambiental, lo cual se subsume dentro del tipo infractor imputado para la Conducta Infractora 3⁵¹, que regula como infracción administrativa el solo incumplimiento del instrumento, sin necesidad de que se configure un daño real o potencial al ambiente. No obstante, pese a ello, Consorcio Transmantaro no ha acreditado la configuración de alguna causal de eximencia de responsabilidad.
94. Por lo expuesto, al desestimarse los alegatos presentados por Consorcio Transmantaro en su apelación, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa del recurrente por la comisión de la Conducta Infractora 3.

V.4. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa y ordenar una medida correctiva a Consorcio Transmantaro por la comisión de la Conducta Infractora 4

95. En torno a la Conducta Infractora 4, Consorcio Transmantaro reconoce en su recurso de apelación que las fotografías previamente presentadas a la Primera Instancia, como parte de sus descargos a la Resolución Subdirectoral⁵², no estuvieron georreferenciadas debido a una omisión involuntaria; no obstante, sostiene que dicha omisión no implica la comisión de una infracción.
96. En este contexto, Consorcio Transmantaro adjunta el Anexo 1-F: "Informe N° 001-2025 - Informe sustento componente biótico Sector chilachi Torre T182AV", el cual busca demostrar el cumplimiento de las medidas de manejo de top soil en la Torre T182AV.

⁵¹ **Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumento de Gestión Ambiental aplicables a los administrado que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD**
Artículo 5. - Infracción administrativa relacionada al incumplimiento del Instrumento de Gestión Ambiental

Constituye infracción administrativa calificada como muy grave el incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta es sancionada con una multa de hasta quince mil (15 000) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

Artículo 7. - Criterios de aplicación

7.1 En el supuesto de que un administrado haya obtenido su Instrumento de Gestión Ambiental para el inicio de sus operaciones o actividades, pero no cuente con Instrumento de Gestión Ambiental complementario para la modificación, ampliación o terminación de sus operaciones o actividades, la imputación es por la comisión de la infracción tipificada como "incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente", conforme a lo previsto en el Artículo 5° de la presente Resolución.

⁵² Anexo 4-A contenido en el Registro N° 2024-E01-077886 del 09 de julio de 2024.

Análisis TFA

97. Al respecto, mediante la Conducta Infractora 4 se cuestiona que Consorcio Transmantaro incumplió su instrumento de gestión ambiental (específicamente, el EIA-d), toda vez que, en la etapa de construcción de la LT Yanango, no implementó medidas de manejo de *top soil* en la zona de la Torre 182 AV.
98. Para estos fines es pertinente mencionar que, en el numeral 6 del EIA-d⁵³, Consorcio Transmantaro se comprometió a proteger el *top soil* o suelo orgánico removido del área de emplazamiento directo de las torres y/o accesos, el cual debía ser apilado y protegido de tal manera que se reduzca la acción de la erosión eólica e hídrica:

EIA-d

6. Estrategia de manejo ambiental

(...)

6.1.1.11. Programa de medidas preventivas, mitigadoras y correctivas

(...)

A. Etapa de construcción

(...)

Impacto: Pérdida de suelo

(...)

- El top soil o suelo orgánico que sea removido del área de emplazamiento directo de las torres y/o accesos, será apilado y protegido de tal manera que se reduzca la acción de la erosión eólica e hídrica. (...).
- Las áreas de apilado de material de suelo orgánico estarán ubicadas cercana a las torres o dentro del área de influencia del proyecto. Asimismo, el top soil se protegerá rodeado en los costados con sacos de yute relleno con material de suelo y en algunos casos con pircas para evitar la erosión hídrica en la época de lluvia, este suelo será reusado en poco tiempo ya que conforme se vaya terminando la instalación de los componentes se ira realizando la restauración progresiva.

(...)

6.1.2.3. Programa de manejo y conservación de la capa superior del suelo (top soil) y raíces con fines de restauración de áreas afectadas. (Programa de revegetación y/o reforestación)

(...)

D. Medidas y acciones a implementar

(...)

- El diseño y construcción de los depósitos de top soil y raíces debe ser consistente con las consideraciones y criterios de restauración como, por ejemplo, pendientes mínimas de taludes, sistema de drenaje permanente, y las medidas que aseguren su estabilidad.
- El retiro del top soil y almacenamiento deben efectuarse con cuidado, especialmente con la capa de tierra vegetal para evitar su deterioro por compactación y de esta manera preservar la estructura del suelo, evitar la muerte de microorganismos aerobios, riesgo de contaminación por sustancias

ácidas o tóxicas, alteración del ciclo normal de los compuestos nitrogenados, riesgo de erosión hídrica o eólica. (...)

99. Sin embargo, durante la Supervisión Regular 2022, la Autoridad Supervisora verificó deficiencias en el manejo del *top soil* en la Torre 182AV y sus accesos, ya que carecían de medidas adecuadas para evitar su erosión hídrica o eólica⁵⁴; además, no se identificó el apilamiento del material vegetal proveniente de los accesos y zonas de trabajo, ni la adecuada remoción de la capa orgánica antes del inicio de obras, lo que generó su compactación en los caminos y el arrastre de material disperso en la ladera adyacente. Lo anterior se evidencia de las siguientes fotografías recabadas por la Autoridad Supervisora:

Fotografías Nros. 19 a la 22: Manejo de top soil identificado por la DSEM en la Supervisión Regular 2022

<p>Compactación del suelo orgánico sobre el cual se habilitó acceso peatonal hacia la Torre 182AV</p>	
<p>Apilamiento de la capa orgánica extraída del frente de obra de la Torre 182 AV en una zona de pendiente, sin protección y sin sacos de yute rellenos con material de suelo y/o pircas</p>	<p>Top soil disperso en el frente de obra de la Torre 182AV</p>

Fuente: Informe de Supervisión.

⁵⁴ Se observó apilamientos de capa orgánica extraída de las zonas de construcción los cuales estaban señalizados y, en un solo caso, cubiertos con plástico; sin embargo, carecían de medidas adecuadas para evitar su erosión hídrica o eólica, como sacos de yute o pircas, sistemas de drenaje o estabilización.

100. Como se observa, la Autoridad Supervisora ha recabado medios probatorios que permiten evidenciar que, al momento de la Supervisión Regular 2022, Consorcio Transmantaro no implementó las medidas de manejo de *top soil* en la zona de la Torre 182AV. Sin embargo, el administrado alega que sí ha cumplido con tales medidas de manejo, y para ello ha adjuntado fotografías sin georreferenciar en su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral, y fotografías georreferenciadas y fechadas en su recurso de apelación.
101. Sobre las primeras fotografías, es preciso mencionar que la georreferenciación permite verificar que la ubicación del área que fue materia de hallazgo en la supervisión coincida con aquella en la cual el administrado sostiene haber realizado acciones destinadas al cumplimiento de la obligación cuyo incumplimiento se imputa, es decir, dota de un elemento de certeza a la prueba que aporta el administrado.
102. Por lo expuesto, esta Sala procederá a revisar las fotografías fechadas y georreferenciadas que presentó el administrado en su recurso de apelación, contenidas en el "Informe N° 001-2025 - Informe sustento componente biótico Sector chilachi Torre T182AV:

Fotografías Nros. 23 a la 29: Manejo de top soil en la zona colindante a la Torre 182AV





Fuente: Anexo 1-F del recurso de apelación del administrado.

Imagen N° 7: Distancias de la zona de apilado de top soil con respecto a la Torre 182AV



Fuente: Anexo 1-F del recurso de apelación del administrado

Elaboración: TFA

103. Como se observa, las fotografías presentadas por Consorcio Transmantaro corresponden al área de la Torre 182AV; sin embargo, están fechadas al **21 y 22 de marzo de 2025**; es decir, son posteriores al inicio del presente PAS (**12 de junio de 2024**) y la notificación de la Resolución Directoral (**10 de marzo de 2025**), que declara la responsabilidad administrativa de Consorcio Transmantaro por la Conducta Infractora 4.
104. Bajo esta línea, dichos medios probatorios no indican en la determinación de la responsabilidad de Consorcio Transmantaro por la referida conducta, dado que no evidencian que adoptó las medidas de *top soil* previstas en su instrumento de gestión ambiental antes del inicio del PAS. En efecto, si bien estamos frente a una conducta subsanable⁵⁵, no podría configurarse la exigencia de subsanación contemplada en el f) del artículo 257 del TUO de la LPAG, que exige que esta subsanación se realice antes del inicio del PAS.
105. Por otro lado, las fotografías en cuestión (**21 y 22 de marzo de 2025**) tampoco restan mérito o validez a la medida correctiva ordenada a Consorcio Transmantaro, dictada con la Resolución Directoral (notificada el **10 de marzo de 2025**). Esto es así, pues los referidos medios probatorios son posteriores al dictado de la medida y, en todo caso, estarían destinados a acreditar su cumplimiento.
106. De este modo, conforme con el artículo 21 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 027-2027-OEFA-CD (**RPAS**)⁵⁶, corresponde a la Autoridad Supervisora o la Autoridad Instructora, según criterio de la Autoridad Decisora, la verificación del cumplimiento de una medida administrativa; razón por la cual, el TFA no podría evaluar, como primera instancia, el cumplimiento de la medida correctiva ordenada a Consorcio Transmantaro.
107. Sin perjuicio de lo expuesto, esta Sala considera pertinente mencionar que la medida correctiva ordenada busca que Consorcio Transmantaro realice actividades concretas que van en línea con lo previsto en su instrumento de gestión ambiental como medidas de manejo de *top soil* (ver Cuadro N° 3 de la presente resolución). Para estos fines, en la Resolución Directoral se sustenta que la falta de adopción de las medidas de manejo de *top soil* genera erosión y pérdida

⁵⁵ La conducta infractora tiene naturaleza permanente, toda vez que las medidas aprobadas en el instrumento de gestión ambiental refieren a condiciones de las áreas que deben ser mantenidas por el administrado a efectos que se cumpla con la reducción de la erosión eólica e hídrica; por ende, el incumplimiento de esta obligación crea una situación jurídica que se mantiene en el tiempo y puede ser subsanada.

⁵⁶ **RPAS, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 027-2027-OEFA-CD**, publicado el 12 de octubre de 2017, y modificatorias.

Artículo 21.- Verificación del cumplimiento de las medidas administrativas

21.1 La Autoridad Supervisora es la responsable de verificar el cumplimiento de la medida administrativa, salvo los casos en los que a criterio de la Autoridad Decisora se considere que la Autoridad Instructora pueda realizar dicha verificación. (...)

físico mecánica del suelo, lo cual afecta sus funciones y servicios ecosistémicos, así como la reducción de su capacidad productiva⁵⁷.

108. Sobre este punto, el TFA ha establecido en anteriores pronunciamientos⁵⁸ que una medida correctiva no puede estar encaminada a conseguir que el administrado cumpla con la obligación genérica infringida. No obstante, esta Sala considera necesario precisar los alcances de estos anteriores pronunciamientos, en línea con el principio de predictibilidad recogido en el artículo IV del TUO de la LPAG⁵⁹.
109. En tal sentido, es necesario precisar que esta postura solo puede restringirse a aquellos casos en los que la obligación tiene una ejecución periódica (por ejemplo, la realización de monitoreos) o genérica, debido a que en tales escenarios la ejecución de la medida correctiva implicaría también la ejecución de un periodo distinto al cuestionado y que resulta exigible independientemente del dictado de la medida. Sin embargo, cuando estamos frente al incumplimiento de otro tipo de obligaciones (por ejemplo, no adoptar medidas de manejo de *top soil* o no realizar la revegetación) y se evidencia que tal incumplimiento genera un daño (real o potencial) al ambiente, sí resulta válido y razonable que se dicte una medida que coincida con la actividad originalmente incumplida. Aunque dicha medida pueda tener la misma actividad (prestación), su imposición responde a una finalidad correctiva con un nuevo plazo de ejecución y se sustenta en la necesidad de corregir los efectos del incumplimiento, lo cual la diferencia sustancialmente de la obligación original.
110. Además, es preciso tener en cuenta que el incumplimiento de una medida correctiva habilita a la administración a imponer multas coercitivas. Estas multas no tienen carácter sancionador, sino compulsivo, pues su finalidad es forzar al administrado a cumplir con la obligación impuesta. De este modo, la medida correctiva se convierte en un instrumento clave para tutelar de manera efectiva el bien jurídico ambiente, ya que permite a la autoridad ejercer presión legítima sobre el administrado cuando este se resiste a cumplir voluntariamente con las exigencias establecidas, lo cual incluso se enmarca en la promoción de cumplimiento inherente al enfoque responsivo de la fiscalización ambiental.

⁵⁷ Ver considerandos 378 al 385 de la Resolución Directoral.

⁵⁸ Ver considerandos 90 al 92 de la Resolución N° 031-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de enero de 2019, emitida en el caso de Estación de Servicio El Girasol E.I.R.L.

⁵⁹ **TUO de la LPAG**

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

1.15. **Principio de predictibilidad o de confianza legítima.** - La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

111. Finalmente, tenemos que Consorcio Transmantaro afirma, de manera general, que se habrían vulnerado los principios de debido procedimiento, tipicidad, causalidad y culpabilidad. Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, la Primera Instancia ha acreditado que el administrado no implementó medida de manejo de *top soil* en la zona de la Torre 182AV, lo cual se subsume dentro del tipo infractor imputado para la Conducta Infractora 4, que regula como infracción administrativa el solo incumplimiento del instrumento, sin necesidad de que se configure un daño real o potencial al ambiente. No obstante, pese a ello, Consorcio Transmantaro no ha acreditado la configuración de alguna condición eximente de responsabilidad.
112. En mérito a lo expuesto, al desestimarse los alegatos presentados por Consorcio Transmantaro, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa y la medida correctiva ordenada por la Conducta Infractora 4.

V.5 Determinar si correspondía imponer multas a Consorcio Transmantaro por la comisión de las Conductas Infractoras Nros. 2, 3 y 4

A. Sobre la multa de la multa de la Conducta Infractora 2

113. En su apelación, Consorcio Transmantaro sostiene que ha implementado los mecanismos a su alcance para subsanar y corregir cualquier posible afectación; por lo tanto, la multa impuesta no se ajusta a la proporcionalidad respecto al impacto generado.

Análisis del TFA

114. Según se expuso en los considerandos previos, la Conducta Infractora 2 tiene una naturaleza insubsanable; razón por la cual, no podría activarse los componentes de la multa vinculados a la corrección de la conducta. Sin perjuicio de ello, de la revisión del presente expediente este Tribunal no observa que Consorcio Transmantaro haya acreditado que la zona objeto de la Conducta Infractora 2 se encuentre en las mismas condiciones anteriores a la implementación del componente no previsto; razón por la cual, se desestima lo argumentado.
115. De este modo, corresponde confirmar la multa impuesta por la Conducta Infractora 2, que asciende a 6,058 (seis con 058/1000) UIT.

B. Sobre la multa de la multa de la Conducta Infractora 3

116. En torno a la multa de la Conducta Infractora 3, Consorcio Transmantaro alega que no existen pruebas que acrediten un daño ambiental directo derivado de la implementación de la franja de aterrizaje.

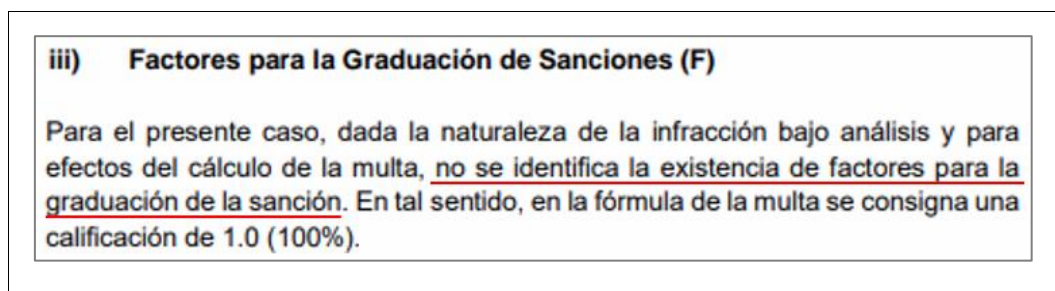
Análisis del TFA

117. De acuerdo con 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 la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD⁶⁰ y modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD⁶¹ (**Metodología de Multas**), la sanción económica debe ser calculada en base a la fórmula para el cálculo de la multa que contiene tres componentes esenciales: el beneficio ilícito (B), la probabilidad de detección (p) y los factores para la graduación de sanciones [F].

118. En ese sentido, de la revisión del Informe N° 0451-2025-OEFA-SSAG (en adelante, **Informe de Multa**), adjunto con la Resolución Directoral, se observa que la DFAI no consideró ningún daño ambiental directo o derivado de la implementación de la franja de aterrizaje, tal como se aprecia en la siguiente imagen:

Imagen N° 8: Factores para la graduación de sanción según la DFAI



Fuente: Informe de Multa, p. 20

119. Sin embargo, de acuerdo con la Metodología de Multas, la multa se sustenta no solo en los factores para la graduación de sanciones (componente F), sino también en el beneficio ilícito (B) y la probabilidad de detección.
120. Al respecto, es importante señalar que el costo evitado es el principal sustento del concepto del beneficio ilícito, el cual se constituye como el ahorro que generó el administrado producto de la comisión de la infracción; es decir, implica una estimación de un escenario ideal en el cual no se hubiese cometido la conducta infractora imputada. De este modo, para la determinación del costo evitado se establece, primero, las actividades cuya ejecución hubiese impedido al administrado estar en una situación antijurídica, para luego determinar el costo de estas actividades¹⁸.
121. En esta línea, el costo evitado -así como el beneficio ilícito- debe estar vinculado con la conducta infractora. Así, en el presente caso, el beneficio ilícito está vinculado a la implementación de un helipuerto que no estaba contemplado en el instrumento de gestión ambiental de Consorcio Transmantaro.

⁶⁰ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo de 2013.

⁶¹ Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de setiembre de 2017.

¹⁸ Ver considerando 63 de la Resolución N° 225-2023-OEFA/TFA-SE del 16 de mayo de 2023.

122. Siendo ello así, la DFAI identificó para el cumplimiento del compromiso asumido, las siguientes actividades: (i) CE1: elaboración de un ITS con el objetivo de incluir componentes auxiliares no contemplados como el helipuerto; y, (ii) CE2: costo de trámite del mencionado ITS. Así pues, estas actividades guardan una relación directa con la conducta infractora, ya que, de haberse ejecutado, Consorcio Transmantaro no habría incurrido en el incumplimiento imputado.
123. De este modo, contrariamente a lo argumentado por Consorcio Transmantaro, para la determinación de la multa no es necesario la existencia de un daño ambiental pues el cálculo de la multa se sustenta también con otros componentes como el beneficio ilícito (costo evitado), por lo que lo relevante es cuantificar el gasto que el administrado habría asumido para cumplir con sus obligaciones, evitando así la comisión de la infracción.
124. Respecto al último componente, que es la probabilidad de detección (p), la DFAI le asignó el valor de 0,50 puesto que la detección de esta conducta infractora fue en la Supervisión Regular 2022.
125. De lo expuesto, se tiene que la DFAI cumplió con considerar todos los elementos necesarios para realizar el cálculo de la multa cuando no existe información suficiente para a valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), como en el presente caso, por lo que lo alegado por Transmantaro, carece de sustento, no apreciándose una inadecuada motivación del Informe de Multa.
126. En consecuencia, a criterio de esta Sala, corresponde confirmar la multa impuesta a Transmantaro por la comisión de la Conducta Infractora 3, que asciende a 6,058 (seis con 058/1000) UIT.

C. Sobre la multa de la Conducta Infractora 4

C.1. Sobre el beneficio ilícito

127. Transmantaro señala que el beneficio ilícito es inexistente, pues implementó las medidas de *top soil*, por un costo que no excede los S/. 500,00; por ende, la multa es desproporcional.

Análisis del TFA

128. El costo evitado⁶² es el principal sustento del concepto del beneficio ilícito. Para su determinación se establece, primero, las actividades cuya ejecución hubiese impedido al administrado estar en una situación antijurídica, para luego determinar

⁶² **Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el OEFA**, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD, emitida el 29 de diciembre de 2022

2. Definiciones

Costo evitado: Ahorro obtenido al incumplir las obligaciones ambientales fiscalizables, mediante la no realización o postergación de las inversiones o gastos destinados a prevenir la ocurrencia de daños ambientales durante el lapso de incumplimiento de la normativa ambiental.

el costo de estas actividades⁶³.

129. En esta línea, y contrario a lo que sostiene el administrado, el costo evitado —así como el beneficio ilícito— no pueden ser determinados en base a actividades que no implicaron el cumplimiento de la obligación ambiental. Sobre este punto, es preciso reiterar que el administrado presentó fotografías fechadas al 21 y 22 de marzo de 2025; es decir, con posterioridad a la notificación de la Resolución Directoral; razón por la cual, la situación que se evidencie en tales medios probatorios tampoco incide en la multa, la cual es un acto accesorio de la declaración de responsabilidad administrativa.
130. Por ende, al haberse demostrado el incumplimiento de esta conducta infractora, corresponde estimarse el costo evitado que hubiera impedido al administrado encontrarse en una situación antijurídica.
131. En ese sentido, esta Sala coincide con la DFAI en que el administrado debió haber implementado medidas de manejo de *top soil* en la zona de la torre 182 AV para evitar la conducta infractora imputada; por lo tanto, se desestima lo argumentado por Transmantaro en el extremo que señala que el beneficio ilícito es inexistente.
132. Por otro lado, si bien Transmantaro alega que el beneficio ilícito no supera los S/ 500,00 (quinientos con 00/100 soles), de la revisión del presente expediente no se observa que haya presentado medios probatorios que sustenten el costo efectivo de haber implementado medidas de manejo de *top soil*.
133. Por lo tanto, se desestima también lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.2. Sobre la probabilidad de detección

134. Transmantaro menciona que la probabilidad de detección de esta conducta infractora es alta, ya que el componente estuvo sujeto a fiscalización continua al formar parte del EIA y compromisos ambientales.

Análisis del TFA

135. Según Polinsky & Shavell⁶⁴, la probabilidad de detección se encuentra vinculada a la cantidad de recursos que destina el Estado para garantizar la ejecución pública de las normas.
136. De esta manera, la probabilidad de detección se determina en función al nivel de esfuerzo que realiza la administración pública para detectar a una infracción; razón

⁶³ Ver considerando 63 de la Resolución N° 225-2023-OEFA/TFA-SE del 16 de mayo de 2023.

⁶⁴ Polinsky, A. M., & Shavell, S. (2000). The Theory of Public Enforcement of Law. En: *Journal of Economic Literature*. Vol. 38, Nro. 1, pp. 45 – 76. Disponible en: http://www.law.harvard.edu/faculty/shavell/pdf/38_J_Econ_Lit_45.pdf [Revisado el 23/11/2023].

por la cual, se encuentra directamente relacionada con los recursos y características de la supervisión. Por ende, un mayor esfuerzo de supervisión disminuirá la probabilidad de detección y viceversa⁶⁵.

137. Partiendo de estas premisas, en la Metodología de Multas se establece cinco (5) niveles de probabilidad de detección con su respectiva cifra porcentual: **(i)** muy alta (1 o 100%), **(ii)** alta (0,75 o 75%), **(iii)** media (0,5 o 50%), **(iv)** baja (0,25 o 25%) y **(v)** muy baja (0,1 o 10%).
138. En esa línea, para determinar el nivel de probabilidad que corresponde a cada caso, en el marco de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la autoridad administrativa debe ponderar los siguientes criterios: **(i)** situación de autor reporte por parte de la empresa; **(ii)** existencia de población localizada geográficamente dentro del área de influencia directa o indirecta del incumplimiento; **(iii)** si se trata de una supervisión especial o una supervisión regular; **(iv)** si se refiere a actividades sin autorización administrativa; y, **(v)** que se haya presentado información falsa, incompleta o el administrado haya omitido presentar información a fin de no ser detectado.
139. Al respecto, conforme a la Metodología de Multas, los criterios antes señalados se establecieron de modo abierto a fin de guiar la actuación de la autoridad administrativa, lo cual además significa que a través de la jurisprudencia de este Tribunal se podrán desarrollar otros criterios que apreciados en conjunto permitan determinar el nivel de probabilidad que corresponde a cada caso.
140. Teniendo claro ello, Consorcio Transmantaro solicita que la probabilidad sea reevaluada porque corresponde aplicar una probabilidad más alta a la considerada por la DFAI, debido a la continua fiscalización al formar parte del EIA y compromisos ambientales.
141. De lo anterior, se observa que en el Informe de Multa se asignó una probabilidad de detección media (0,50), debido a que la infracción fue detectada mediante supervisión regular (Supervisión Regular 2022).
142. Según lo mencionado, un valor más alto que el considerado por la DFAI sería una probabilidad muy alta (1,00) y alta (0,75). Por lo tanto, esta Sala analizará si corresponde asignar algunas de estas en la reformulación del cálculo de la multa.
143. Sobre la **probabilidad muy alta (1,00)**, esta se aplica cuando los esfuerzos de la Autoridad Supervisora son intrascendentes o nulos para detectar la posible infracción, como ocurre en situaciones de autor reporte. Por lo tanto, debe desestimarse lo argumentado por el administrado respecto a la aplicación de una probabilidad muy alta, dado que en el presente caso no se ha demostrado un autor reporte por parte del administrado.

⁶⁵ Véase, al respecto, Valdez, Yosue (2017). Análisis y propuestas de mejora a la metodología de cálculo de multas por infracciones a las normas de seguridad minera del Osinergmin. Tesis para optar el grado de Magister en la Maestría de Regulación, Gestión y Economía Minera. PUCP, Lima, pp. 52 y 53.

144. Sobre **la probabilidad alta (0,75)**, se aplica a incumplimientos detectados mediante supervisión especial, entendida como aquella no programada. Ello es así debido a que dicha supervisión responde a situaciones como emergencias, denuncias, avisos a la autoridad sobre incidentes ambientales, o verificaciones del cumplimiento de medidas preventivas o de adopción inmediata. En consecuencia, esta modalidad de supervisión no se asemeja a la realizada en el presente caso, por lo que tampoco corresponde aplicar dicha probabilidad.
145. Por otro lado, **la probabilidad media (0,50)** se aplica en casos de incumplimientos detectados mediante supervisión regular, toda vez que las supervisiones regulares son aquellas que se realizan de manera periódica y planificada; por tanto, existe un mayor esfuerzo por parte de la administración para detectar una infracción. De esta manera, y tal como lo ha mencionado este Tribunal en anteriores pronunciamientos⁶⁶, cuando la infracción es detectada mediante una supervisión regular corresponde asignar el valor de 0,50.
146. Por lo tanto, esta Sala coincide con la DFAI en que la probabilidad de detección para el presente caso es de 0,50, desestimando así lo argumentado por Consorcio Transmantaro en este extremo.

C.3. Sobre el componente involucrado

147. Consorcio Transmantaro sostiene que el área afectada corresponde a un volumen de aproximadamente 1,00 m³ de *top soil*.

Análisis del TFA

148. Al respecto, según el Informe de Multa⁶⁷, el costo evitado ha sido obtenido sobre la base del costo de medidas de manejo de *top soil* en la zona de la Torre 182 AV, el cual se obtienen en mérito al costo de remuneración de personal (con considera 1 supervisor SSOMA, 1 capataz y 2 obreros), implementos de seguridad de trabajo, e materiales y movilización de personal (por un día). De este modo, de la revisión del Informe de Multa no se precisa que dicho costo se sustente en mérito al área afectada por la Conducta Infractora 4.
149. En efecto, si bien el expediente no contiene información específica que permita cuantificar con exactitud el área impactada por la Conducta Infractora 4, las fotografías N° 19 a la 22 de la presente resolución, recabadas por la Autoridad Supervisora, permiten advertir que sí existió una afectación al *top soil*, que requeriría —como mínimo— la movilización de personal técnico y operativo que ejecute las medidas de manejo correspondientes. En ese contexto, los costos considerados en el Informe de Multa resultan razonables y proporcionales en relación con la magnitud observable del impacto, y permiten estimar adecuadamente el beneficio económico que el administrado obtuvo al omitir la

⁶⁶ Ver considerandos 171 al 174 de la Resolución N° 082-2025-OEFA/TFA-SE del 06 de febrero de 2025; y, considerandos 134 al 136 de la Resolución N° 050-2024-OEFA/TFA-SE del 16 de enero de 2024.

⁶⁷ Ver Informe de Multa, p. 21 y siguientes.

ejecución de dichas medidas.

150. Por tanto, la ausencia de una delimitación exacta del área afectada no invalida el criterio técnico adoptado por la primera instancia, en tanto este se encuentra sustentado en parámetros coherentes con las exigencias operativas mínimas para restaurar el suelo intervenido
151. Sin perjuicio de lo expuesto, de la revisión del recurso de apelación y del presente expediente, no se observa que Consorcio Transmantaro haya presentado evidencias o medios probatorios que demuestren que el volumen de top soil corresponde a 1,00 m³; razón por la cual, se desestima lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.4. Sobre el ítem 1.2 del factor f1: grado de incidencia

152. Adicionalmente, Consorcio Transmantaro indica que el grado de incidencia es mínimo y considera que el 6% propuesto por OEFA resulta elevado para un caso de esta naturaleza.

Análisis del TFA

153. De la revisión del Informe de Multa, se observa que la DFAI asignó el valor de 6% para el ítem 1.2 del factor f1 (grado de incidencia en la calidad del ambiente) para la Conducta Infractora 4. En ese sentido, Consorcio Transmantaro cuestiona que dicho valor es elevado.
154. Asimismo, el mencionado factor evalúa el grado de incidencia que tienen los daños potenciales sobre los componentes ambientales identificados (ítem 1.1 del factor f1). De esta manera, la DFAI al haber identificado, en el Informe de Multa, que la Conducta Infractora 4 ocasionó un daño potencial a los componentes ambientales suelo y flora; correspondía esta afectación ser graduada, para lo cual la DFAI le asignó el valor mínimo de 6%, tal como se aprecia a continuación:

Imagen N° 9: Grado de incidencia asignado por la DFAI

1.2	Grado de incidencia en la calidad del ambiente.		
	Impacto mínimo.	6%	6%
	Impacto regular.	12%	
	Impacto alto.	18%	
	Impacto total.	24%	

Fuente: Informe de Multa, p. 69

155. En ese sentido, no corresponde asignar un valor menor al 6% o no activar el ítem 1.2 del factor f1, pues existen componentes ambientales que fueron potencialmente identificados y estos deben ser graduados. Por lo tanto, se desestima lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.5. Sobre el ítem 1.3 del factor f1: según la extensión geográfica

156. En torno a la extensión geográfica, Consorcio Transmantaro menciona que la superficie afectada no supera los 4 m².

Análisis del TFA

157. Al respecto, la Metodología de Multas contempla en los factores para la graduación de sanciones el ítem 1.3 del factor f1 (según la extensión geográfica), el cual se activa con un valor de 10% cuando el impacto se encuentra dentro del área de influencia directa y con un 20% cuando el impacto se encuentra en el área de influencia indirecta, tal como se muestra a continuación:

Imagen N° 10: Factores para la Graduación de las Sanciones según la extensión geográfica

1.3	Según la extensión geográfica.	
	El impacto está localizado en el área de influencia directa.	+10%
	El impacto está localizado en el área de influencia indirecta.	+20%

Fuente: Anexo II de la Metodología de Multas

158. En ese sentido, aun cuando la superficie no haya superado los 4 m², este factor se activa según el lugar donde ocurrió la infracción y no según la extensión de la superficie afectada. Aunado a ello, Transmantaro no ha presentado medios probatorios que demuestren que la superficie afectada sea de 4 m². Por lo tanto, se desestima lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.6. Sobre la recuperabilidad

159. Consorcio Transmantaro señala que sí realizó las actividades necesarias para el manejo del top soil y que el costo de dichas acciones no excede los S/. 100.

Análisis del TFA

160. Sobre este punto, es preciso mencionar que Consorcio Transmantaro no ha acreditado la adopción de medidas de manejo de *top soil* antes de la emisión y notificación de la Resolución Directoral, que impuso la sanción; por ende, no corresponde una reducción de la multa por estos aspectos.

161. Por otro lado, el administrado menciona que el costo del manejo de top soil fue de S/ 100,00; sin embargo, ni en el recurso de apelación ni en el expediente se observa que este haya provisto de alguna evidencia que lo demuestre; razón por la cual, se desestima lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.7. Sobre el impacto al medio ambiente

162. Finalmente, Consorcio Transmantaro señala que, incluso en caso de no haberse gestionado el *top soil*, el impacto sobre el interés público y el medio ambiente sería mínimo.

Análisis del TFA

163. Respecto a este punto, tal como ya se ha mencionado anteriormente, el Informe de Multa sustentó que producto de la Conducta Infractora 4 hubo una afectación potencial a los componentes ambientales suelo y flora con un grado mínimo de incidencia. Por lo tanto, se desestima lo argumentado por Consorcio Transmantaro en este extremo.
164. Por los motivos expuestos previamente, contrario a lo argumentado por Consorcio Transmantaro, la multa calculada por la DFAI no es desproporcionada ni carece de razonabilidad puesto que fue realizada de acuerdo con la Metodología de Multas y además cada uno de los componentes de la fórmula para el cálculo de multa (beneficio ilícito, probabilidad de detección y factores para la graduación y sanciones) fueron justificados por la DFAI.
165. En consecuencia, a criterio de esta Sala, corresponde confirmar la multa impuesta a Consorcio Transmantaro por la comisión de la Conducta Infractora 4, que asciende a 6,144 (seis con 144/1000) UIT.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO. - REVOCAR la Resolución Directoral N° 0264-2025-OEFA/DFAI del 7 de marzo de 2025, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa e impuso una multa a Consorcio Transmantaro S.A., ascendente a 6,058 (seis con 058/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución; y, en consecuencia, **ARCHIVAR** esta conducta infractora, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO. – CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 0264-2025-OEFA/DFAI del 7 de marzo de 2025, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Transmantaro S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2, 3 y 4 del Cuadro N° 2 de la presente resolución; impuso por estas

conductas las multas ascendentes a 6,058 (seis con 058/1000), 6,058 (seis con 058/1000) y 6,144 (seis con 144/1000) Unidades Impositivas Tributarias, respectivamente, vigentes a la fecha de pago; y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO. - DISPONER que el monto total de la multa total impuesta por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 2, 3 y 4 descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, ascendente a 18,260 (dieciocho con 260/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, sea depositado por el administrado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

CUARTO. – PRECISAR que la declaratoria de responsabilidad y las multas impuestas por las conductas infractoras descritas en los numerales 5, 6, 7 y 8 del Cuadro N° 2 de la presente resolución no fueron apelados y, por ende, han quedado firmes.

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

Regístrese y comuníquese.

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UMEDRANO]

[CNEYRA]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 04042568"



04042568