



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 022-2015-OEFA/TFA-SEM

EXPEDIENTE N° : 429-2013-OEFA/DFSAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADOS : JORGE ENRIQUE GUERRA RODAS
CIELO VERÓNICA CARNEIRO PONCE
PERÚ METAL TRADING & PROCESS S.A.C.
PERÚ METAL TRADING S.A.C.
J Y R INGENIEROS S.A.C.
PERÚ METAL TRANSPORT S.A.C.

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 617-2014-OEFA-DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI del 24 de octubre de 2014, en el extremo que declaró que Cielo Verónica Carneiro Ponce, Perú Metal Trading S.A.C., Perú Metal Trading & Process S.A.C., Perú Metal Transport S.A.C. y J y R Ingenieros S.A.C conforman un grupo económico perteneciente al estrato de la mediana o gran minería, correspondiendo por tanto al OEFA realizar las acciones de fiscalización ambiental, de acuerdo con lo establecido en las Reglas jurídicas para la aplicación del artículo 17° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD.

Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI del 24 de octubre de 2014, en el extremo que consideró a Jorge Enrique Guerra Rodas como parte del grupo económico conformado por Cielo Verónica Carneiro Ponce, Perú Metal Trading S.A.C., Perú Metal Trading & Process S.A.C., Perú Metal Transport S.A.C. y J y R Ingenieros S.A.C. En consecuencia, se dispone excluirlo del procedimiento administrativo sancionador, al no haberse acreditado su condición de titular minero".

Lima, 7 de abril de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Cielo Verónica Carneiro Ponce¹ (en adelante, **Cielo Carneiro**), J y R Ingenieros S.A.C.² (en adelante, **J y R Ingenieros**), Perú Metal Trading S.A.C.³ (en

¹ Documento Nacional de Identidad N° 09083765.

² Registro Único de Contribuyente N° 20494328446.

adelante, **Perú Metal Trading**), Perú Metal Trading & Process S.A.C.⁴ (en adelante, **Perú Metal Trading & Process**) y Perú Metal Transport S.A.C.⁵ (en adelante, **Perú Metal Transport**) son titulares de los siguientes derechos mineros:

Cuadro N° 1: Derechos mineros de los administrados

N°	TITULAR	DERECHO MINERO	UBICACIÓN
1	Cielo Verónica Carneiro Ponce	Cristóforo 15 Cristóforo 17	Arequipa
2	J y R Ingenieros S.A.C.	J y R Dos	Arequipa
3	Perú Metal Trading S.A.C.	Cristóforo 29	Arequipa
		Cristóforo 30	Arequipa
		Planta de Beneficio Centauro	Ica
		UEA Cobre Pampa	Arequipa
4	Perú Metal Trading & Process S.A.C.	Cristóforo 32	Arequipa
5	Perú Metal Transport S.A.C.	Cristóforo 31	Arequipa

Fuente: Expediente N° 429-2013-OEFA/DFSAI/PAS
Elaboración: TFA

2. Mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 0212-2013-OEFA/DS del 17 de julio de 2013 (en adelante, **ITA**⁶), la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) puso en consideración de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) el presunto incumplimiento de la normatividad ambiental por parte de Jorge Enrique Guerra Rodas (en adelante, **Jorge Guerra**), Cristóforo Emanuele De Rosa (en adelante, **Cristóforo Emanuele**), Cielo Carneiro, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros, quienes habrían desarrollado actividades de mediana minería sin contar con certificación ambiental⁷.

³ Registro Único de Contribuyente N° 20517262863.

⁴ Registro Único de Contribuyente N° 20543869237.

⁵ Registro Único de Contribuyente N° 20519241421.

⁶ Fojas 1 a 76.

⁷ En el ITA se consignaron, entre otras, las siguientes conclusiones:



3. En mérito de la información consignada en el ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 663-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 5 de agosto de 2013⁸, la DFSAI dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Jorge Guerra, Cristóforo Emanuele, Cielo Carneiro, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros, por la presunta comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 2: Detalle de la imputación realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 663-2013-OEFA-DFSAI/SDI

Conducta Infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción pecuniaria	Eventual sanción no pecuniaria	Calificación de la sanción
Desarrollo de actividades de mediana y gran minería sin contar con certificación ambiental respectiva.	Inciso 2 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM ⁹ . Artículo 3° de la Ley N° 27446 ¹⁰ . Artículo 15° del Decreto Supremo	Numeral 2.1 del punto 2 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM ¹² .	Desde 0 a 10,000 UIT	PA/SPLC/CT PT/DTD ¹³	MUY GRAVE

- i. Jorge Guerra, Cristóforo Emanuele, Cielo Carneiro y las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport conforman un grupo económico, toda vez que se encuentran vinculados económicamente; siendo además que uno ejerce control sobre el otro.
- ii. Jorge Guerra, Cristóforo Emanuele, Cielo Carneiro y las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport, como grupo económico, no cumplen con uno de los requisitos establecidos en el numeral 2 del artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, para ser calificados como pequeños productores mineros, razón por la cual están considerados en el estrato de la mediana minería, toda vez que la suma de los derechos mineros de cada una de las empresas que conforman el grupo económico resulta un total de 3720.5136 hectáreas entre petitorios y concesiones mineras.
- iii. Dicho grupo económico viene desarrollando actividades mineras en las concesiones mineras "J y R DOS", "Cristóforo 30", "Cristóforo 32", "Cristóforo 31" y en la planta de beneficio "Centaurus". Consecuentemente, corresponde al OEFA desarrollar acciones de fiscalización, de conformidad con lo establecido en el artículo 14° de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal - Ley N° 27651.

⁸ Fojas 77 a 104.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica**, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de mayo de 1993.

Artículo 7°.- Los titulares de la actividad minera deberán presentar:

(...)

2. Los titulares de concesiones mineras que, habiendo completado la etapa de exploración, proyecten iniciar la etapa de explotación, deberán presentar al Ministerio de Energía y Minas un Estudio de Impacto Ambiental del correspondiente proyecto. (...)

¹⁰ **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

Conducta Infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción pecuniaria	Eventual sanción no pecuniaria	Calificación de la sanción
	N° 019-2009-MINAM ¹¹ .				

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 663-2013-OEFA-DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por Jorge Guerra¹⁴, Cristóforo Emanuele¹⁵, Cielo Carneiro¹⁶, Perú Metal Trading¹⁷, Perú Metal Trading & Process¹⁸, Perú Metal Transport¹⁹ y J y R Ingenieros²⁰, la DFSAI emitió

- ¹² **DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM, aprueba Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de noviembre de 2012.**

Infraacción	Base Normativa Referencial	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Clasificación de la Sanción	
2	OBLIGACIONES REFERIDAS AL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
2.1	Iniciar, reiniciar o desarrollar actividades sin contar con la previa aprobación del correspondiente instrumento de gestión ambiental.	Artículos 7° inciso 2) RPAAMM Artículo 3° LSEIA Artículo 15 RLSEIA Artículo 4° y 1era D.T. Y f del DLAM Artículo 24° LGA.	Hasta 10000 UIT	PA/SPLC/CTP T/DTD	MUY GRAVE

- ¹³ PA: Paralización de la actividad causante de la infracción; SPLC: Suspensión del permiso, licencia o cualquier otra autorización; CTPT: Clausura total o parcial temporal de la unidad minera donde se llevó a cabo la actividad que ha generado la infracción; y, DTD: Decomiso, temporal o definitivo, de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleadas para la comisión de la infracción.

- ¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.**

Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley.

- ¹⁴ Fojas 105 a 107.

- ¹⁵ Fojas 108 a 111.

- ¹⁶ Fojas 112 a 132.

- ¹⁷ Fojas 190 a 271.

- ¹⁸ Fojas 133 a 152.

- ¹⁹ Fojas 153 a 176.



la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI del 24 de octubre de 2014²¹, a través de la cual resolvió declarar, entre otros aspectos²², lo siguiente:

- a) Que, Cielo Carneiro, Jorge Guerra, así como las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport conforman un grupo económico perteneciente al estrato de la mediana y gran minería; ello, al haberse acreditado que la extensión, en conjunto, de los derechos mineros "Cristóforo 17", "Cristóforo 29", "Cristóforo 30", "Cristóforo 31", "Cristóforo 32", "J y R Dos", planta de beneficio "Centaurio" y la Unidad Económica Administrativa (en adelante, **UEA**) "Cobre Pampa" superan las dos mil (2 000) hectáreas consideradas para pertenecer al estrato de la pequeña minería, conforme a lo dispuesto en el artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 014-92-EM**)²³; y,

²⁰ Fojas 177 a 189.

²¹ Fojas 407 a 425.

²² Asimismo, la DFSAI decidió archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a Cristóforo Emanuele, al no haberse acreditado que este integra el grupo económico conformado por Cielo Carneiro, Jorge Guerra, J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport. Finalmente, la DFSAI excluyó del referido procedimiento al derecho minero "Cristóforo 15", por considerar que dicho derecho, a la fecha de emisión de su pronunciamiento, no era de titularidad de ninguno de los administrados.

²³ **DECRETO SUPREMO N° 014-92-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 1992.

Artículo 91°.- Son pequeños productores mineros los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales; y
2. Posean, por cualquier título, hasta dos mil (2,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras; y, además.
3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día.
(...)

Son productores mineros artesanales los que:

1. En forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas conformadas por personas naturales, o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras se dedican habitualmente y como medio de sustento, a la explotación y/o beneficio directo de minerales, realizando sus actividades con métodos manuales y/o equipos básicos; y
2. Posean, por cualquier título, hasta un mil (1,000) hectáreas, entre denuncias, petitorios y concesiones mineras; o hayan suscrito acuerdos o contratos con los titulares mineros según lo establezca el reglamento de la presente ley; y, además;
3. Posean, por cualquier título, una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de veinticinco (25) toneladas métricas por día. En el caso de los productores de minerales no metálicos y de materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio será de hasta cien (100) toneladas métricas por día.
En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de capacidad instalada de producción y/o beneficio será de doscientos (200) metros cúbicos por día.
La condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal se acreditará ante la Dirección General de Minería mediante declaración jurada bial.

b) Que, en consecuencia, corresponde al OEFA realizar las acciones de fiscalización ambiental, de acuerdo con lo establecido en las Reglas jurídicas para la aplicación del artículo 17° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD²⁴ (en adelante, **Resolución N° 031-2014-OEFA/CD**).

5. La Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

I. El Grupo Económico integrado por los administrados:

A. *La vinculación de los administrados.*

A.1 *Sobre la vinculación entre Cielo Carneiro, Jorge Guerra y las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport.*

- i) De la revisión de las partidas registrales N°s 12068617, 12676394 y 12151523 de la Oficina Registral de Lima de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (en adelante, **Sunarp**), se advierte que Jorge Guerra es socio fundador, miembro del directorio y gerente general de las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport. Asimismo, Cielo Carneiro es socia fundadora (mayoritaria), miembro del directorio y apoderada de las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport.
- ii) Las condiciones y cargos que ostentan Jorge Guerra y Cielo Carneiro entrelazan a las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport, toda vez que ambos comparten la condición de miembros del directorio y

²⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 031-2014-OEFA/CD, que aprueba las Reglas Jurídicas para la aplicación del artículo 17° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de setiembre de 2014.

Artículo 1°.- Objeto

- 1.1 El presente reglamento tiene por objeto establecer reglas jurídicas para la aplicación del Artículo 17 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema de Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, con la finalidad de determinar el real estrato al que pertenecen los administrados que desarrollan actividades mineras, de conformidad con lo establecido en el Artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, así como para identificar correctamente a la entidad competente para fiscalizarlos.
- 1.2 La presente norma busca evitar que quienes desarrollen actividades de mediana o gran minería eludan la fiscalización ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, simulando ser pequeños mineros o mineros artesanales.



socios fundadores de dichas empresas, lo que les permite ejercer poderes de representación, dirección y control²⁵.

- iii) En consecuencia queda acreditada la vinculación de gestión y control empresarial (gerente general, miembros del directorio y apoderado), así como la vinculación de propiedad (socios) entre Jorge Guerra, Cielo Carneiro y las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport.

A.2 *Sobre la vinculación entre Jorge Guerra y la empresa J y R Ingenieros.*

- i) Conforme se aprecia de la partida registral N° 11019924 de la Oficina Registral de Nazca de la Sunarp, Jorge Guerra ostenta la condición de socio fundador y gerente general de la empresa J y R Ingenieros.
- ii) En su calidad de socio fundador participó directamente de los actos preparatorios para su fundación y, en su condición de gerente general, está facultado para ejecutar todo acto o contrato correspondiente al objeto de la sociedad. Por tal razón, se encuentra acreditada la vinculación de propiedad (socio) y la vinculación de gestión y control empresarial (gerente general) entre Jorge Guerra y la empresa J y R Ingenieros.

B. *Fuente de control común.*

- i) Cielo Carneiro posee la condición de socio fundador (mayoritario), miembro del directorio y apoderada de las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport, encargándose por tanto de establecer las políticas y procedimientos del grupo económico. De esta manera, se evidencia que actúa como una fuente de control común que permite a dichas empresas conducirse como una sola unidad económica.
- ii) De igual forma, se advierte que dentro del grupo económico controlado por Cielo Carneiro, Jorge Guerra, en su calidad de socio fundador, miembro del directorio y gerente general de las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport, ejecuta la política del grupo económico y coadyuva en la gestión que realiza Cielo Carneiro.




²⁵

Dichas facultades son sustentadas por la DFSAI con base en el contenido de las partidas registrales N°s 12068617, 12676394 y 12151523 en lo que respecta a las condiciones de "socios fundadores", "miembros del directorio", "gerente general" y "apoderado" de las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport (considerandos 29 a 39 de la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI).

- iii) Cabe precisar que en el caso específico de J y R Ingenieros, los poderes de control y gestión empresarial son ejercidos por Jorge Guerra, el cual, como integrante del grupo económico, está en capacidad de enfocar y dirigir las actividades de la referida empresa a la realización de las políticas y fines del grupo económico.

B.1 Respecto al objeto social de las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport.

Las empresas del grupo económico tienen objetos similares, los cuales están enfocados directa o indirectamente al desarrollo de actividades mineras. Así, se aprecia que los objetos sociales de las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, y Perú Metal Trading & Process, contemplan expresamente el desarrollo de actividades mineras. Por su parte, el objeto social de Perú Metal Transport contiene una cláusula abierta que le permite realizar tales actividades, lo cual resulta razonable si se considera que es titular del derecho minero "Cristóforo 31"²⁶.

B.2 Respecto a la ubicación de los derechos mineros.

Conforme a los reportes del Sistema Intranet del Minem y la revisión del mapa "Derechos mineros y concesión de beneficio"²⁷ se observa que varios de los derechos mineros del grupo económico se ubican en Arequipa y cuyas áreas son contiguas ("Cristóforo 29", "Cristóforo 30", "Cristóforo 31", "Cristóforo 32" y "J y R Dos").

B.3 Respecto a la presentación de los Petitorios mineros.

De la consulta efectuada al Sistema de Derechos Mineros y Catastro (en adelante, **Sidemcat**) del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (en adelante, **Ingemmet**) se observa que los petitorios mineros correspondientes a los derechos mineros "Cristóforo 29", "Cristóforo 30", "Cristóforo 31", "Cristóforo 32", "J y R Dos" y UEA "Cobre pampa" fueron presentados por Jorge Guerra en su calidad de representante legal de las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal

²⁶ La resolución apelada (foja 415 reverso) hace una precisión respecto de las empresas Perú Metal Trading y J y R Ingenieros, señalando que las actividades de ambas son complementarias en la medida que se relacionan directamente con la puesta en marcha de la Planta de Beneficio Centauro:

*"La empresa J y R Ingenieros se constituyó en la Oficina Registral de Nazca de la Sunarp, pero no cuenta con ningún derecho minero en la región Ica.
El objeto social de la empresa J y R Ingenieros comprende, entre otros, la construcción, montaje y puesta en marcha de plantas de beneficio.
La Planta de beneficio Centauro ubicada en la provincia de Nazca, es de titularidad de la empresa Perú Metal Trading, la misma que forma parte del grupo económico."*

²⁷ Foja 13.



Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport, lo cual constituye un elemento de juicio que evidencia una actuación dirigida por una fuente de control común.

B.4 Respecto a la presentación de las declaraciones de compromisos de los derechos mineros.

Uno de los hechos que también evidencia el desarrollo de las funciones de gerente general que realizó Jorge Guerra, es la presentación de las declaraciones de compromiso correspondientes a los derechos mineros de las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport.

B.5 Respecto a la defensa común de los miembros del grupo económico.

De la revisión de los escritos de descargos presentados por Cielo Carneiro, Jorge Guerra así como las empresas J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport, se advierte una estrategia común del grupo económico para ejercer la defensa legal en el procedimiento administrativo sancionador, toda vez que ambos son asesorados por el mismo abogado (Carlos Gutiérrez Guardia) y cuentan con un único domicilio procesal (Av. Arequipa N° 340, Oficina N° 603, Urb. Santa Beatriz, Cercado de Lima).

Por lo tanto, queda acreditada la vinculación entre Cielo Carneiro, Jorge Guerra y las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros, siendo Cielo Carneiro quien ejerce el control común sobre el grupo económico, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD²⁸.

28

RESOLUCIÓN N° 031-2014-OEFA/CD.

Artículo 3°.- Grupo económico entre titulares mineros

3.1 Constituir un grupo económico no implica, por sí mismo, un acto ilícito.

3.2 Calificar como grupo económico a un grupo de administrados no implica, por sí mismo, que sus actividades son de mediana o gran minería.

3.3 Las reglas de grupo económico detalladas en el presente artículo serán aplicadas únicamente para determinar el real estrato al que pertenecen los administrados que desarrollan actividades mineras, lo que a su vez permitirá identificar correctamente al organismo público u órgano administrativo competente para fiscalizarlos.

3.4 Para efectos de la presente norma, un grupo económico es aquel conjunto de personas, sean naturales o jurídicas, que si bien individualmente poseen personalidad propia, están sujetos a una fuente de control común, de modo que en realidad actúan como una sola unidad económica.

3.5 Para determinar la existencia de un grupo económico se tendrá en consideración, entre otros aspectos, la vinculación que existe entre sus miembros por razones contractuales, comerciales, de dependencia laboral, de parentesco, conyugales, de concubinato o de propiedad, a fin de determinar si existe una fuente de control común.

II. Estrato minero al que pertenece el Grupo Económico:

- i) Los derechos mineros del grupo económico conformado por Cielo Carneiro, Jorge Guerra y las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros tienen en conjunto una extensión de 3 633,4256 hectáreas, razón por la cual, al conformar un grupo económico no cumple con la condición señalada en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM para considerar que pertenecen al estrato de la pequeña minería y minería artesanal.
- ii) En consecuencia, corresponde declarar que el grupo económico conformado por dichas empresas pertenece al estrato de la mediana y gran minería, correspondiéndole al OEFA realizar las acciones de fiscalización ambiental para las actividades que realizan dichos administrados.

6. El 5 de noviembre de 2014²⁹, Cielo Carneiro, Jorge Guerra, J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport apelaron la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI. De la revisión de los citados recursos, se advierte que existen argumentos comunes a todos ellos y argumentos propios. A continuación se presenta el detalle de los mismos:

Respecto a los argumentos comunes:

- a) Todos los recurrentes sostuvieron lo siguiente con relación a la resolución apelada:

“El derecho administrativo siendo eminentemente formal, implica que los actos administrativos se expresen por escrito, cumpliendo con los requisitos de forma exigido (sic) en el artículo 187° de la Ley N° 27444, esto es, que el acto administrativo además de constar por escrito, indique fecha y lugar a que contrae el artículo 4° inciso) 4.2 de la acotada norma administrativa, contrario sensu la actuación deviene transgresora contra legem, vicia sustancialmente el procedimiento, como en el caso de autos que la grave omisión de forma causan (sic) la nulidad del acto administrativo (...)”³⁰.

- b) Es preciso distinguir la concesión minera de una actividad minera. La concesión minera – refieren – es un título que genera derechos reales que el Estado otorga a los particulares en un acto de soberanía, consagrado en el artículo 66° de la Constitución Política; no obstante, dicho título no autoriza el ejercicio de esos derechos. Es el titular minero quien se encuentra autorizado para realizar las actividades de la industria minera previstas en el artículo VI del Título Preliminar del Decreto Supremo


²⁹ Fojas 426 a 455.


³⁰ Página 1 de su recurso de apelación.



N° 014-92-EM, al contar con la certificación ambiental correspondiente³¹. Tomando ello en consideración, en el presente caso, la DFSAI habría intervenido *“en una situación tan solo pertinente a la titularidad de concesión minera para imputarnos una supuesta actividad minera donde no la hay; para atribuir dicha imputación no existen pruebas que acusen a los recurrentes que vendrían realizando (sic) actividad minera alguna...”*

- c) La resolución apelada estaría irrumpiendo en ámbitos de competencia exclusiva de la Dirección General de Minería (en adelante, **DGM**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), al tener esta la potestad para calificar a los titulares de actividades mineras, ello según lo dispuesto en el artículo 101° del Decreto Supremo N° 014-92-EM³².
- d) La calificación de pequeño productor minero se encuentra reconocida en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM, siendo que cada uno de ellos (los administrados) cumple con las condiciones previstas en dicha norma para ser considerado como tal, debido a que poseen concesión(es) minera(s) por debajo del máximo legal; esto es, menos de dos mil (2 000) hectáreas de extensión, según el Sidemcat del Ingemmet³³.
- e) La potestad fiscalizadora del OEFA supone la concurrencia de los siguientes presupuestos legales: (i) que se cumpla la condición de la actividad con autorización o sin ella; (ii) que se haya verificado *in situ* la actividad irregular; y, (iii) que se haya identificado al sujeto infractor, requisitos que no se han presentado en el presente caso, por cuanto, de acuerdo con los administrados, el proceso indagatorio se habría iniciado sobre la base de indicios³⁴.


³¹ De manera adicional, señalan lo siguiente: *“La constitución del acto jurídico administrativo del título de concesión en tanto generadora de derechos reales no tiene implicancia ambiental, por lo mismo que no exige ni requiere de intervención de la autoridad premunida de competencia ambiental y es cuando ejerce tales derechos; pues, ello está reservada a la oportunidad en la que se promueva el procedimiento de evaluación del instrumento ambiental pertinente, es decir, del estudio de impacto ambiental tendente a obtener la certificación ambiental que autorice el inicio de la actividad de exploración o explotación que de suyo son derechos derivados del título de concesión minera, estado al que no hemos llegado todavía por haber obtenido el derecho a la concesión minera de reciente titulación”* (página 2 de sus recursos de apelación).


³² Según los administrados, ello se hace bajo dos parámetros excluyentes: por extensiones expresadas en números de hectáreas superficiales, entre denuncios, petitorios y concesiones, sin importar la forma de la actividad y, en caso de tener una concesión de beneficio, por la capacidad instalada de producción y por la capacidad efectiva.


³³ Según la relación siguiente descrita por los administrados:

- La concesión minera “J y R Dos” (código N° 01390711) con 353.2846 hectáreas (foja 433).
- La concesión minera “Cristóforo 31” (código N° 010390611) con 700 hectáreas (foja 438).
- La concesión minera “Cristóforo 32” (código N° 010506811) con 597.3755 hectáreas (foja 443).
- Las concesiones mineras de Perú Metal Trading (foja 448):
 - “Cristóforo 29” (código N° 0540019611) con 562.2519 hectáreas.
 - “Cristóforo 30” (código N° 0540021211) con 600.0000 hectáreas.
 - UEA “Cobre pampa” (código N° 010165502) con 694.0000 hectáreas (total 1, 856.2519 hectáreas).
- La concesión minera “Cristóforo 17” (código N° 010067001) con 96.6797 hectáreas (Foja 453).

³⁴ Asimismo alega que: *“...si no hay actividad minera no hay fiscalización; y de verificarse la actividad la acción de fiscalización correspondería al órgano competente de acuerdo a la clasificación de la actividad minera a que*

- f) No obstante, a pesar que no realizan actividad económica, se les pretende atribuir el carácter de grupo económico. Señalan que el concepto de grupo económico no es una expresión estática sino dinámica que implica la realización de operaciones económicas y financieras vinculadas al mercado; en consecuencia, la DFSAI debió explicar cómo se entrelazan operativamente dichas empresas, cómo se desplazan en el mercado y cómo se vinculan corporativamente en la gestión económica. Afirman además que dichas condiciones no les resultan aplicables, dado que poseen concesiones mineras de reciente titulación, y no tienen ninguna clase de operación (ni tampoco podrían tenerla, al carecer de certificación ambiental). En tal sentido, dado que no podría imputárseles algún tipo de vinculación³⁵, estarían sometidos a la competencia del Gobierno Regional de Arequipa y no del OEFA.

Respecto a los argumentos propios:

Jorge Guerra:

- g) La imputación efectuada en el presente procedimiento administrativo debe estar dirigida a los titulares de concesiones mineras, supuesto en el cual no se encuentra inmerso, al no ser titular de alguna actividad o derecho minero (sea en calidad de cesionario, o bajo alguna otra forma contractual), ni tampoco de concesiones mineras, denuncios o petitorios mineros. En ese contexto, indicó que su condición de socio de alguna de las empresas involucradas en el procedimiento no lo hace sujeto de imputación, como sí lo serían las personas jurídicas titulares de derechos mineros a quienes representa.
- h) Tomando ello en consideración, no podría pertenecer a un supuesto grupo económico, dado que no posee ninguna concesión minera, ni desarrolla alguna clase de operación por no contar con tal título.
- i) Sin perjuicio de ello, reitera los argumentos expuestos en el considerando 6 de la presente resolución, con excepción de sus literales d) y f).

corresponde el supuesto infractor, tampoco es el caso, ya que está acreditado que el recurrente pertenece al estrato de la pequeña minería... ergo la acción de fiscalización es de competencia del gobierno regional de la jurisdicción..." (página 3 de su recurso de apelación, foja 433).

³⁵ Señalan en ese sentido, lo siguiente: "...grupo económico siempre implica conjunto de personas jurídicas o conglomerado de empresas vinculadas por un interés económico que realizan operaciones eminentemente financieras en cuya cabeza puede estar un operador común pero que responde un directorio que es el que decide y dirige la política del grupo económico. En el caso de autos a una persona jurídica y una persona natural, que no realizan ninguna actividad económica a la par que otras empresas señalan (sic) que tampoco realizan actividad alguna, se le pretende atribuir el carácter de grupo económico, carece absolutamente de pertinencia, mas todavía, decir a la ligera que ha quedado acreditada la vinculación de estas personas naturales y jurídicas sin haber probado que clase de vinculación habría es una afirmación inconsistente..." (página 5 de su escrito de apelación, foja 435).



J y R Ingenieros:

- j) La concesión minera "J y R Dos" fue cedida a favor de Minera Arturo S.A.C. mediante contrato de cesión celebrado el 9 de setiembre de 2013. En ese sentido, manifiesta que, aun cuando mantiene la titularidad de dicha concesión, no es titular de "...la actividad minera con la que tiene que ver el control, la fiscalización y sanción en cuanto a su ejercicio, pues, los cesionarios se han sustituido en todos los derechos y obligaciones que tienen los cedentes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166° del TUO Ley General de Minería..."³⁶

Perú Metal Trading:

- k) Para efectos de la clasificación de la actividad minera no debe tomarse en cuenta, tal como lo ha hecho la administración, la extensión de la Planta de Beneficio Centauro, toda vez que existe únicamente una "solicitud de Concesión de Beneficio Centauro" ante el Gobierno Regional de Ica de una concesión de beneficio para una capacidad instalada de 350 TM/día, lo cual hace que se ubique dentro del rango de pequeño productor minero, tal como ha sido clasificado por la DGM del Minem, según se advierte de la constancia N° 145-2011 del 3 de febrero de 2013³⁷.

II. COMPETENCIA

7. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³⁸, se crea el OEFA.
8. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)³⁹, el OEFA es un organismo público

³⁶ Páginas 1 y 2 de su recurso de apelación, fojas 431 y 432.

³⁷ Página 3 del recurso de apelación, foja 448.

³⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

³⁹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

9. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerá las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA⁴⁰.
10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁴¹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin⁴² al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010⁴³, se estableció que el OEFA asumiría las

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

⁴⁰ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

⁴¹ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

⁴² **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG,** publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

⁴³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA,** publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.



funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.

11. Por otro lado, el artículo 10º de la Ley N° 29325⁴⁴ y los artículos 18º y 19º del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM⁴⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

12. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)⁴⁶.
13. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴⁷, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que

⁴⁴

LEY N° 29325.

Artículo 10º.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

⁴⁵

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

Artículo 18º.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19º.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

⁴⁶

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

⁴⁷

LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2º.- Del ámbito

(...)

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

se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

14. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
15. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴⁸.
16. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como *principio jurídico*, que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como *derecho fundamental*⁴⁹ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁵⁰; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁵¹.
17. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

⁴⁹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

⁵⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

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

⁵¹ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.



medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

18. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁵².
19. Bajo este marco normativo, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

20. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si correspondía iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Jorge Guerra.
 - (ii) Si el OEFA tiene competencia para determinar el real estrato minero al que pertenecen Cielo Carneiro, J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport.
 - (iii) Si corresponde al OEFA ejercer las acciones de fiscalización ambiental hacia los administrados.
 - (iv) Si la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI ha sido emitida contraviniendo lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 27444, al no contar con la indicación del lugar y fecha de emisión correspondientes.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si correspondía iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Jorge Guerra.

21. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 663-2013-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI de la DFSAI inició un procedimiento administrativo sancionador, entre otros, contra

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

Jorge Guerra, imputándole a título de cargo el desarrollo de actividades de mediana o gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva⁵³.

22. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el numeral 5.3 del artículo 5° de la Resolución N° 031-2014-OEFA-CD⁵⁴, la DFSAI, mediante la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI, declaró que Jorge Guerra conjuntamente con Cielo Carneiro, J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport conformaban un grupo económico perteneciente al estrato de la mediana o gran minería.
23. No obstante, Jorge Guerra sostiene que la imputación efectuada en su contra resulta *"impertinente y manifiestamente improcedente"*, toda vez que no es titular de ninguna concesión minera, denuncia o petitorio minero, ni realiza algún tipo de actividad minera. Precisa que los sujetos de imputación deben ser las personas jurídicas que poseen algún tipo de derecho minero, circunstancia en la cual no se encuentra. Sostiene, finalmente, que por dicha razón tampoco podría pertenecer a un grupo económico conforme a lo considerado por la DFSAI.
24. Al respecto, el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁵⁵, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo

⁵³ Foja 84.

⁵⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 031-2014-OEFA-CD.

Artículo 5°.- Del procedimiento administrativo correspondiente.

5.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 17° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema de Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la Autoridad Instructora del OEFA puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador cuando obtenga indicios razonables y verificables de que un administrado, simulando la condición de pequeño minero o minero artesanal, desarrolla en realidad actividades de mediana o gran minería, sin contar con el instrumento de gestión ambiental correspondiente.

5.2 En la tramitación del mencionado procedimiento sancionador se aplicarán las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

5.3 En el referido procedimiento sancionador, primero deberá determinarse el real estrato al que pertenece el administrado investigado. En caso el pronunciamiento de la Autoridad Decisora sobre el estrato al que pertenece el administrado investigado sea impugnado, el recurso administrativo correspondiente se concederá con efecto suspensivo.

5.4 Una vez que el pronunciamiento sobre el estrato al que pertenece el administrado investigado adquiera firmeza en la vía administrativa, si dicho administrado califica como titular de la mediana o gran minería, la Autoridad Decisora se pronunciará sobre la existencia de infracción administrativa. (Énfasis agregado)

⁵⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 2°.- Del ámbito de aplicación

Las disposiciones del presente Reglamento son aplicables a toda persona natural o jurídica, patrimonio autónomo, sociedad irregular, forma asociativa de empresa u otro tipo de sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización ambiental de competencia del OEFA, por el incumplimiento de:

- (i) Obligaciones contenidas en la normativa ambiental;
- (ii) Compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental;
- (iii) Medidas cautelares o correctivas, o disposiciones o mandatos emitidos por los órganos competentes del OEFA; u,
- (iv) Otras obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del OEFA por normativa posterior o en función de los procesos de transferencia de competencias al OEFA.





Sancionador del OEFA, establece que las disposiciones de dicho instrumento son aplicables a *“toda persona natural o jurídica... que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de fiscalización de competencia del OEFA”* por incumplimiento de obligaciones contenidas en la normativa ambiental (entre otros incumplimientos ambientales).

25. Del mismo modo, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, la Autoridad Instructora del OEFA está facultada a iniciar un procedimiento administrativo sancionador cuando obtenga indicios razonables y verificables que un administrado, simulando la condición de pequeño minero o minero artesanal desarrolla, en realidad, actividades de mediana o gran minería, sin contar con el instrumento de gestión ambiental correspondiente.
26. En ese sentido, a efectos que la autoridad administrativa inicie un procedimiento administrativo sancionador contra un administrado (o le impute una determinada conducta infractora), este deberá ostentar la condición de titular minero, entendida como aquella (condición) concedida en virtud de una concesión minera, de beneficio, de transporte o general.
27. Sobre el particular, de la revisión de la resolución materia de impugnación, se aprecia que la DFSAI consideró, en su análisis, a Jorge Guerra a efectos de determinar el elemento de vinculación que existe entre él, Cielo Carneiro y las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros, concluyendo que *“Jorge Guerra, en su calidad de socio fundador, miembro del directorio y gerente general [de dichas empresas] ejecuta la política del grupo económico y coadyuva en la gestión que realiza la señora Cielo Carneiro”*⁵⁶.
28. Asimismo la DFSAI⁵⁷, a efectos de determinar la fuente de control común del grupo económico, tomó en consideración, entre otros aspectos, que Jorge Guerra fue quien presentó la solicitud de los petitorios mineros “Cristóforo 29”, “Cristóforo 30”, “Cristóforo 31”, “Cristóforo 32”, “J y R Dos” y UEA “Cobre Pampa” así como las declaraciones de compromisos de los derechos mineros “Cristóforo 30”, “Cristóforo 31”, “Cristóforo 32”, “J y R Dos” y Ex Fundo Huascarán”.
29. Conforme se advierte, la DFSAI evaluó la condición de Jorge Guerra como “socio”, “miembro del directorio” y/o “gerente general” de las citadas empresas y como aquella persona que presentó solicitudes relativas a petitorios mineros y declaraciones de compromisos, para efectos de acreditar la existencia de vinculación económica entre los citados administrados. Es decir, en el presente procedimiento únicamente se ha determinado que Jorge Guerra es el elemento en común del grupo; no obstante, no se determinó que la referida persona posea la condición de titular minero a efectos de poder imputarle *“el desarrollo de*

⁵⁶ Considerando 47 de la resolución apelada (foja 414 reverso).

⁵⁷ Ver considerandos N°s 57 al 61 de la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI (Foja 416 y su reverso).

actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva”.

30. En ese contexto, de la revisión del “Reporte de Derechos Mineros por Titulares” del Sistema Intranet del Minem que obra en el expediente⁵⁸, se advierte que Jorge Guerra no posee ningún derecho minero a su favor. Por tal razón no correspondía iniciar un procedimiento administrativo sancionador en su contra⁵⁹.
31. En consecuencia, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI, en el extremo que consideró a Jorge Guerra como parte del grupo económico conformado por Cielo Carneiro, J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport; y, en consecuencia, excluirlo del procedimiento administrativo sancionador al no haber quedado acreditada su condición de titular minero.

V.2. Si el OEFA tiene competencia para determinar el real estrato minero al que pertenecen Cielo Carneiro, J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport.

32. Respecto de este punto, los administrados argumentaron que el OEFA irrumpe en el ámbito de la competencia exclusiva de la DGM del Minem para calificar a quienes realizan actividades mineras, atribuida en virtud del artículo 101° del Decreto Supremo N° 014-92-EM.
33. Sobre el particular, debe señalarse que, conforme al artículo 17° de la Ley N° 29325⁶⁰:

⁵⁸ Foja 372.

⁵⁹ Cabe señalar que entre los fundamentos esgrimidos por la DFSAI en la resolución materia de impugnación para archivar el procedimiento administrativo sancionador respecto a Cristóforo Emanuele se encuentra el referido a que este no posea ningún derecho minero a su favor *“evidenciándose que su actuación no tiene ninguna incidencia respecto a las actividades del grupo económico...”*. Asimismo, la DFSAI indicó que *“Sin perjuicio de lo señalado, es preciso indicar que en la Resolución Directoral N° 595-2014-OEFA/DFSAI del 14 de octubre de 2014 recaída en el expediente N° 345-2013-OEFA/DFSAI/PAS se declaró la existencia de un grupo económico, del cual el señor Cristóforo Emanuele forma parte.”* (considerandos 63 y 64 de la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI, foja 417).

⁶⁰ LEY 29325.

Artículo 17°.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
- b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
- d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
- e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.



"cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encontrará facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar".

34. En el marco de la función normativa del OEFA – la cual comprende la facultad de dictar en el ámbito y materias de sus competencias las normas que regulan el ejercicio de la fiscalización ambiental – fue emitida la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, a través de la cual se aprobaron las "Reglas jurídicas para la aplicación del artículo 17° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera", dispositivo que tiene por finalidad:

"...determinar el real estrato al que pertenecen los administrados que desarrollan actividades mineras, de conformidad con lo establecido en el Artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, así como para identificar correctamente a la entidad competente para fiscalizarlos"⁶¹.

35. La referida resolución es aplicable a aquellos administrados *"que incumplen una o más de las condiciones establecidas en el Artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería para ser considerados como pequeños productores mineros o productores mineros artesanales, de modo que en realidad califican como administrados de la mediana o gran minería"*⁶². En tal sentido, dicha resolución es aplicable a aquellos administrados que no se encuentran inscritos como titulares mineros pertenecientes al estrato de la mediana o gran minería pero que, sin embargo, poseen por cualquier título minero más dos mil (2 000) hectáreas para el caso del pequeño productor minero y más de mil (1 000) hectáreas para el caso de minero artesanal⁶³; de

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.
(...)

⁶¹ Numeral 1.1 del artículo 1° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD. De manera adicional, de acuerdo con el numeral 1.2 del artículo 1° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, esta norma pretende evitar que quienes desarrollan actividades mineras de mediana o gran minería eludan la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, simulando ser pequeños mineros o mineros artesanales.

⁶² **RESOLUCIÓN N° 031-2014-OEFA/CD.**
Artículo 2°.- Ámbito de aplicación
La presente norma resulta aplicable para aquellos administrados que incumplen una o más de las condiciones establecidas en el Artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería para ser considerados como pequeños productores mineros o productores mineros artesanales, de modo que en realidad califican como administrados de la mediana o gran minería. No resulta aplicable para los administrados que se encuentren inscritos como titulares de la mediana o gran minería.

⁶³ Asimismo, tener una capacidad instalada de producción y/o beneficio mayor a trescientas cincuenta (350) toneladas métricas por día para el caso de pequeño productor minero y mayor a veinticinco (25) toneladas métricas por día para el minero artesanal.

forma tal que en realidad pertenecen a estratos distintos a los señalados⁶⁴, encontrándose por tanto sujetos a fiscalización ambiental por parte del OEFA.

36. De esta manera, la facultad para determinar el real estrato al que pertenecen los administrados tiene como base legal la Ley N° 29325, y se encuentra regulada por la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD⁶⁵.
37. De esta manera, contrariamente a lo alegado por los administrados, el ejercicio de la facultad de fiscalización por parte del OEFA no interfiere con aquella de la DGM del Minem para calificar a los titulares de actividades mineras en pequeños, medianos, o grandes, debido a que ambas responden a finalidades diferentes: por un lado, la facultad del OEFA para determinar el real estrato al que pertenecen los administrados tiene como finalidad evitar que quienes desarrollen actividades de mediana o gran minería eludan la fiscalización ambiental a cargo de dicha institución; mientras que, por otro, las atribuciones de la DGM para "calificar a los titulares de actividades mineras en pequeños, medianos, o grandes según la legislación vigente" (literal "s" del artículo 101° del Decreto Supremo N° 014-92-EM) tiene por objeto hacer exigibles a los titulares de concesiones mineras las obligaciones derivadas de tal calificación, como por ejemplo, producción mínima requerida, el monto de pago por derecho de vigencia y penalidad, entre otros.
38. En tal sentido, esta Sala considera que la determinación del real estrato al que pertenecen Cielo Carneiro, J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport a través de la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI, se ha efectuado en aplicación de la Ley N° 29325 y de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, sin interferir con las facultades de la DGM.
39. Por otro lado, los administrados sostienen que, pese a ser titulares de concesiones mineras, ello no implica que realicen actividades mineras, pues estas se llevan a cabo recién con la obtención de la certificación ambiental

⁶⁴ Artículo 2° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD.

⁶⁵ Asimismo, el artículo 14° de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal establece las acciones de fiscalización y sanción a cargo del OEFA, en caso de se incumplieran las condiciones establecidas en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM.

"Artículo 14°.- Sostenibilidad y fiscalización

Los gobiernos regionales tienen a su cargo la fiscalización, sanción y demás facultades que les han sido transferidas en el marco del proceso de descentralización, de quienes ejercen actividad minera cumpliendo con las tres condiciones previstas en el artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, se encuentren o no acreditados como pequeños productores mineros o productores mineros artesanales ante la Dirección General de Minería. En caso de que cualquiera de las tres condiciones antes mencionadas no se cumpliera, la fiscalización y sanción estará a cargo del OEFA, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Osinergmin, según sus respectivas competencias. Corresponde al Gobierno Nacional la aprobación de los planes y determinación de las acciones relacionadas con la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, los que serán de obligatorio cumplimiento de las autoridades en los tres niveles de gobierno y de los que ejercen dicha actividad minera."

correspondiente, momento en el que, según señalan, le correspondería intervenir al OEFA, bajo determinados presupuestos legales⁶⁶.

40. Al respecto, debe mencionarse que la concesión minera “*proviene de un acto jurídico administrativo emanado de la autoridad competente, que autoriza a realizar una actividad exploración – desarrollo – explotación, o de beneficio, labor general o transporte minero, según sea el caso*”⁶⁷. Así, la concesión minera otorga a su titular el derecho a explorar y explotar los recursos minerales concedidos⁶⁸ y además, a gozar de otros atributos inherentes al mismo⁶⁹. Nótese que, para Belaunde, la concesión “*confiere a su titular el derecho a convertirse*

⁶⁶ Por ejemplo, que se cumpla la condición de la actividad con autorización o sin ella; que se haya verificado *in situ* la actividad irregular, y que se haya identificado al sujeto infractor.

⁶⁷ BELAUNDE MOREYRA, Martín. *Derecho Minero y Concesión*. 4° Edición. Lima: Editorial San Marcos E.I.R.L., 2011, p. 55.

⁶⁸ **DECRETO SUPREMO N° 014-92-EM.**

Artículo 9°.- La concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, que se encuentren dentro de un sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales correspondientes a los lados de un cuadrado, rectángulo o polígono cerrado, cuyos vértices están referidos a coordenadas Universal Transversal Mercator (UTM).

⁶⁹ **DECRETO SUPREMO N° 014-92-EM.**

Artículo 37°.- Los titulares de concesiones, gozan de los siguientes atributos:

1. En las concesiones que se otorgan en terrenos eriazos, al uso minero gratuito de la superficie correspondiente a la concesión, para el fin económico de la misma, sin necesidad de solicitud adicional alguna.
2. A solicitar a la autoridad minera el derecho de uso minero gratuito para el mismo fin, sobre terrenos eriazos ubicados fuera de la concesión.
3. A solicitar a la autoridad minera, autorización para establecer servidumbres en terrenos de terceros que sean necesarios para la racional utilización de la concesión. La servidumbre se establecerá previa indemnización justipreciada si fuere el caso. De oficio o a petición del propietario afectado, la autoridad minera dispondrá la expropiación si la servidumbre enerva el derecho de propiedad.
4. A solicitar autorización para establecer uso minero o servidumbres, en su caso, sobre los terrenos superficiales de otras concesiones, siempre que no se impida o dificulte la actividad minera de sus titulares.
5. A construir en las concesiones vecinas, las labores que sean necesarias al acceso, ventilación y desagüe de su propias concesiones, transporte de los minerales y seguridad de los trabajadores, previa la indemnización correspondiente si causan daños y sin gravamen alguno para las concesiones sirvientes, dejando en cancha, libre de costos para estas concesiones, los minerales resultantes de las labores ejecutadas. Los titulares de las concesiones sirvientes, podrán utilizar estas labores pagando la respectiva compensación, cuyo monto fijará la autoridad minera a falta de convenio de las partes.
6. A ejecutar en terreno franco las labores que tengan los mismos objetos señalados en el inciso anterior, con autorización de la Dirección General de Minería.
7. A solicitar la expropiación, previa indemnización justipreciada, de los inmuebles destinados a otro fin económico, si el área fuera necesaria, a juicio de la autoridad minera, para la racional utilización de la concesión y se acredite la mayor importancia de la industria minera sobre la actividad afectada. En casos en que la expropiación comprenda inmuebles ubicados en zonas urbanas o de expansión urbana, se solicitará la opinión del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción o del Organismo Regional correspondiente.
8. A usar las aguas que sean necesarias para el servicio doméstico del personal de trabajadores y para las operaciones de la concesión, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia.
9. A aprovechar las sustancias minerales contenidas en las aguas que alumbren con sus labores.
10. A inspeccionar las labores de concesiones mineras vecinas o colindantes, cuando sospeche internación o cuando tema inundación, derrumbe o incendio, por el mal estado de las labores de los vecinos o colindantes, por el desarrollo de los trabajos que se efectúen en éstos.
11. A contratar la ejecución de los trabajos de exploración, desarrollo, explotación y beneficio, con empresas especializadas inscritas en la Dirección General de Minería.

en propietario de las sustancias minerales extraídas que tienen la calidad legal de productos⁷⁰.

41. Sin embargo, tal como señalan los administrados, este título habilitante no autoriza al titular de la concesión a realizar actividades mineras, pues para ello se debe cumplir previamente con la obtención de las respectivas autorizaciones y permisos. En efecto, el artículo 23° del Decreto Supremo N° 018-92-EM⁷¹, que aprueba el Reglamento de Procedimientos Mineros, dispone que el título de concesión no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración y explotación, sino que previamente el concesionario debe haber obtenido, por ejemplo, la certificación ambiental del proyecto de inversión⁷², entre otros requisitos que debe cumplir antes de iniciar sus actividades.
42. No obstante, de la revisión de la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI, se advierte que la DFSAI ha tenido en cuenta la calidad de titulares de concesiones mineras de los administrados, no para establecer que realizan actividades mineras (contrariamente a lo alegado por los administrados), sino a fin de determinar que las extensiones del área de sus concesiones mineras

⁷⁰ BELAUNDE MOREYRA, Martín. *Derecho Minero y Concesión*. 4° Edición. Lima: Editorial San Marcos E.I.R.L., 2011, p. 55.

⁷¹ **DECRETO SUPREMO N° 018-92-EM, que aprueba el Reglamento de Procedimientos Mineros**, publicado en el diario El Peruano el 8 de setiembre de 1992.

Artículo 23°.- El título de la concesión minera deberá contener la misma información exigida por el numeral 1) del artículo 17 del presente Reglamento y, en su caso, la identificación de las áreas de los petitorios o concesiones mineras anteriores con coordenadas UTM, que deberán ser respetadas por el nuevo concesionario.

El título de concesión no autoriza por sí mismo a realizar las actividades mineras de exploración ni explotación, sino que previamente el concesionario deberá:

- a) Gestionar la aprobación del Instituto Nacional de Cultura de las declaraciones, autorizaciones o certificados que son necesarios para el ejercicio de las actividades mineras.
 - b) Contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad ambiental competente, con sujeción a las normas de participación ciudadana.
 - c) Obtener el permiso para la utilización de tierras mediante acuerdo previo con el propietario del terreno superficial o la culminación del procedimiento de servidumbre administrativa, conforme a la reglamentación sobre la materia.
 - d) Obtener las demás licencias, permisos y autorizaciones que son requeridos en la legislación vigente, de acuerdo con la naturaleza y localización de las actividades que va a desarrollar.
- Esta precisión deberá constar en el título de la concesión minera.

⁷² **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM.**

Artículo 22°.- Otorgamiento de licencias, derechos y autorizaciones para proyectos de inversión

No podrán otorgarse licencias, derechos, autorizaciones, ni cualquier otro título habilitante para el inicio de la ejecución de proyectos de inversión sujetos al SEIA, sin contar con la Certificación Ambiental expedida por la Autoridad Competente. Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, las Autoridades Competentes, según corresponda, podrán emitir certificados, constancias o similares que sean requisito para obtener la Certificación Ambiental, sin que ello implique autorización para ejecutar parcial o totalmente las obras o actividades de los proyectos de inversión.

El titular puede, bajo su cuenta y riesgo, iniciar trámites administrativos que tengan como requisito la certificación ambiental, lo cual en ningún caso implicará la posibilidad de ejecutar parcial o totalmente el proyecto, ni la ampliación de los plazos legalmente establecidos para dichos trámites. En este último caso, la autoridad a cargo de dichos trámites debe aplicar los apercibimientos de ley y sólo podrá resolverlos después de otorgada la Certificación Ambiental por la Autoridad Competente.

(...)

suman más de dos mil (2 000) hectáreas⁷³; es decir, a fin de sustentar que se encuentran fuera del supuesto establecido en el numeral 2 del artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM⁷⁴. En consecuencia, el argumento de los administrados vinculado a dicho extremo carece de sustento, debiendo por tanto ser desestimado.

43. Por otro lado, respecto al presupuesto referido por los administrados, en el sentido que el OEFA debe efectuar sus labores de fiscalización de manera presencial (verificación *in situ* de la actividad irregular), debe señalarse que de acuerdo con el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD el 26 de febrero de 2013⁷⁵, la supervisión directa⁷⁶ puede ser – según el lugar donde se realiza – en campo o documental. En caso esta sea documental, la supervisión “...**no se realiza en las instalaciones del administrado** (resaltado agregado) y *consiste en el análisis de información documental relevante correspondiente a la actividad desarrollada por el administrado*”⁷⁷. En tal sentido, contrariamente a lo alegado

⁷³ En efecto, ello se puede advertir de los considerandos 67 y 68 de la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI.

⁷⁴ Sobre el particular, de acuerdo con el artículo 6° del Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2002-EM, para la suma de las áreas correspondientes entre denuncios, petitorios y concesiones mineras, se toma en consideración aquellos derechos mineros que se encuentran incluso cesionados o de los que es cesionario el pequeño productor minero:

“Artículo 6°.- Límites de extensión y producción

La Dirección General de Minería verificará el cumplimiento de los requisitos respectivos sobre extensión y capacidad de producción previstos en el artículo 91 del T.U.O., considerando para el efecto la suma de las áreas correspondientes a denuncios, petitorios y concesiones mineras, referida a todo el territorio nacional, que estén bajo las siguientes condiciones:

- a. A título personal o en sociedad conyugal.*
 - b. Cesionados o de los que es cesionario.*
 - c. Entregados en opción o riesgo compartido.*
 - d. Solicitados en calidad de co-peticionarios, en la proporción correspondiente.*
 - e. Pertenecientes a cualquiera de las sociedades mencionadas en el artículo 186 del T.U.O., en la proporción correspondiente.*
- (...)”*

⁷⁵ Cabe precisar que el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada el 28 de marzo de 2015, recoge también dichos tipos de supervisiones (numeral 9.2 del artículo 9° de la referida resolución de consejo directivo).

⁷⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD, aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.**

Artículo 5°.- De las definiciones

Para efectos del presente Reglamento, resulta pertinente establecer las siguientes definiciones:

(...)

o) **Supervisión directa:** Acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y verificar el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de incentivos por parte de los administrados. Comprende la disposición de medidas preventivas, mandatos de carácter particular y recomendaciones. Asimismo, la supervisión directa tiene entre sus finalidades el coadyuvar a la prevención en la gestión ambiental.

⁷⁷ Literal b) del numeral 6.3 del artículo 6 de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD.

por los administrados, no es necesario que se verifique *in situ* la actividad del titular minero.

V.3 Si corresponde al OEFA ejercer las acciones de fiscalización ambiental hacia los administrados.

44. En el presente procedimiento, la DFSAI declaró que Cielo Carneiro, J y R Ingenieros, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport conforman un grupo económico que pertenece al estrato de la mediana o gran minería, razón por la cual concluyó que el OEFA era la autoridad competente para realizar las acciones de fiscalización ambiental para las actividades mineras que ejecutan dichos administrados.
45. Por su parte, los administrados alegan que la acción de fiscalización es de competencia del gobierno regional correspondiente, dado que pertenecen al estrato de la pequeña minería. Indican además que no podría atribuirseles la conformación de un grupo económico, en la medida que no realizan actividad económica alguna, y debido a que sus concesiones no exceden el límite máximo legal establecido en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM; es decir, dos mil (2 000) hectáreas.
46. Sobre el particular, el artículo 4° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, establece lo siguiente:

“Artículo 4° De la determinación de la realidad material de las actividades de pequeña minería y minería artesanal

Cuando una persona (natural o jurídica) o un grupo económico lleve a cabo sus actividades mineras incumpliendo las condiciones que califican a su actividad como de pequeña minería o minería artesanal, corresponderá al OEFA desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental”. (Énfasis agregado)

47. Conforme a lo establecido en el citado dispositivo, a fin de determinar si corresponde al OEFA ejercer las acciones de fiscalización ambiental correspondientes, esta Sala procederá a analizar, en primer lugar, si en el presente caso se cumplen con los supuestos establecidos en el artículo 3° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD para calificar a los administrados como grupo económico, y en segundo lugar, si como grupo económico, se ha incumplido con alguna de las condiciones previstas en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM⁷⁸.

⁷⁸

Ello es así debido a que la calificación como grupo económico a un conjunto de administrados no implica, por sí mismo, que sus actividades sean de mediana o gran minería, toda vez que ello dependerá de si estos incumplen una o más de las condiciones establecidas en el artículo 41° del TUO de la Ley General de Minería (numeral 3.2 del artículo 3° y artículo 4° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD).



Respecto al cumplimiento de los supuestos establecidos en el artículo 3° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, para calificar a los administrados como grupo económico.

48. Al respecto, debe señalarse que, de acuerdo con el numeral 3.4 del artículo 3° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, “grupo económico es aquel conjunto de personas, sean naturales o jurídicas, que si bien **individualmente poseen personalidad propia**, están **sujetos a una fuente común**, de modo que **en realidad actúan como una sola unidad económica** (resaltado agregado)”.
49. De igual modo, el numeral 3.5 del artículo 3° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, dispone que “para determinar la existencia de un grupo económico **se tendrá en consideración**, entre otros aspectos, **la vinculación que existe entre sus miembros** por razones contractuales, comerciales, de dependencia laboral, de parentesco, conyugales, de concubinato o de propiedad, **a fin de determinar si existe una fuente de control común** (énfasis agregado)”.
50. En virtud del marco legal antes expuesto, esta Sala considera que, a efectos de verificar la concurrencia del supuesto de grupo económico definido en el numeral 3.4 del artículo 3° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, deben presentarse los siguientes elementos: i) conjunto de personas (naturales o jurídicas) que individualmente posean personalidad propia; y, ii) el conjunto de personas actúa como una sola unidad económica. Siendo ello así, corresponde verificar si en el presente caso se analizaron dichos elementos:
- a) *Conjunto de personas (naturales o jurídicas) que individualmente poseen personalidad propia*
51. En el presente caso, el conjunto de personas estaría conformado por la persona natural Cielo Carneiro y las personas jurídicas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros.
52. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades, “la sociedad adquiere personalidad jurídica desde su inscripción en el Registro...”. Al respecto, de los documentos que obran en el expediente, se advierte que las personas jurídicas descritas en el párrafo anterior se encuentran inscritas en el Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp⁷⁹, razón por la cual Perú Metal Trading⁸⁰, Perú Metal Trading & Process⁸¹, Perú Metal Transport⁸² y J

⁷⁹ LEY N° 26887, Ley General de Sociedades, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de diciembre de 1997.

Artículo 6.- Personalidad jurídica

La sociedad adquiere personalidad jurídica desde su inscripción en el Registro y la mantiene hasta que se inscribe su extinción.

⁸⁰ Copia del Asiento N° 00001 de la Partida Registral N° 12068617 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp de la Oficina Registral Lima de fecha 14 de agosto de 2013 (Fojas 196 a 199).

⁸¹ Copia del Asiento N° 00001 de la Partida Registral N° 12676394 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp de la Oficina Registral Lima de fecha 14 de agosto de 2013 (Fojas 137 a 145).

y R Ingenieros⁸³ poseen personalidad jurídica propia. Por su parte, Cielo Carneiro, como persona natural, posee tal condición desde su nacimiento⁸⁴.

53. De esta forma, se cumple con el primer elemento para considerar a los administrados como un grupo económico.

b) *Conjunto de personas que actúan como una sola unidad económica*

54. A fin de determinar si Cielo Carneiro, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros actúan como una sola unidad económica, se tendrá en consideración la vinculación que existe entre ellos por razones de propiedad, contractual o comercial y, con ello, quién o quienes constituyen la fuente de control común que conlleva el comportamiento de todas ellas como una sola unidad económica⁸⁵.

55. Respecto de este punto, esta Sala observa que las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport tienen a Cielo Carneiro y Jorge Guerra como socios fundadores y miembros del directorio, conforme se aprecia de las Partidas Registrales N^{os} 12068617, 12676394 y 12151523 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp⁸⁶. Asimismo, según

⁸² Copia del Asiento N° 00001 de la Partida Registral N° 12151523 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp de la Oficina Registral Lima de fecha 14 de agosto de 2013 (Fojas 158 a 161).

⁸³ Copia del Asiento N° 00001 de la Partida N° 11019924 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp de la Oficina Registral Nasca de fecha 14 de agosto de 2013 (Fojas 182 y 183).

⁸⁴ **DECRETO LEGISLATIVO N° 295, Código Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.

Artículo 1.- La persona humana es sujeto de derecho desde su nacimiento. La vida humana comienza con la concepción. El concebido es sujeto de derecho para todo cuanto le favorece. La atribución de derechos patrimoniales está condicionada a que nazca vivo.

⁸⁵ **RESOLUCIÓN N° 031-2014-OEFA-CD.**

Artículo 3°.- Grupo económico entre titulares mineros.

(...)

3.4 Para efectos de la presente norma, un grupo económico es aquel conjunto de personas, sean naturales o jurídicas, que si bien individualmente poseen personalidad propia, están sujetos a una fuente de control común, de modo que en realidad actúan como una sola unidad económica.

3.5 Para determinar la existencia de un grupo económico se tendrá en consideración, entre otros aspectos, la vinculación que existe entre sus miembros por razones contractuales, comerciales, de dependencia laboral, de parentesco, conyugales, de concubinato o de propiedad, a fin de determinar si existe una fuente de control común.

⁸⁶ Respecto a Perú Metal Trading:

En el asiento A00001 de la Partida N° 12068617 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp se advierte que Cielo Carneiro suscribió y pagó once mil trescientos ochenta y siete (11 387) participaciones sociales, mientras que Jorge Guerra y Raúl José Temoche Silva tres mil novecientos cincuenta y cuatro (3 954) y cuatrocientas (400) participaciones sociales de un valor nominal de S/. 1.00 Nuevos Soles respectivamente (foja 196). Asimismo, conforme al Asiento B00001 de la referida partida registral, se advierte que ambos son miembros del directorio de dicha empresa junto con Cristóforo Emanuele (foja 202).

Respecto a Perú Metal Trading & Process:

En el asiento A00001 de la Partida N° 12676394 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp se advierte que Cielo Carneiro suscribió y pagó treinta y siete mil quinientas (37 500) participaciones sociales mientras que Jorge Guerra doce mil quinientas (12 500) participaciones sociales de un valor nominal de S/. 1.00 Nuevos Soles (foja 137). Asimismo, conforme al referido asiento se advierte que ambos son miembros del directorio de dicha empresa junto con Cristóforo Emanuele (foja 139).



se advierte de las mencionadas partidas registrales, dichas empresas tienen a Cielo Carneiro como apoderada y a Jorge Guerra como gerente general⁸⁷.

56. Por su parte, de conformidad con la Partida N° 11019924 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp, la empresa J y R Ingenieros tiene como socios fundadores a Jorge Guerra y a Rubén Tello Torres, siendo el primero de ellos el gerente general de la referida empresa⁸⁸.

57. A continuación el siguiente cuadro recoge lo señalado en los párrafos precedentes:

Cuadro N° 3: Detalle de socios, miembros del directorio, apoderados y gerente general de las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros

	PERÚ METAL TRADING	PERÚ METAL TRADING & PROCESS	PERÚ METAL TRANSPORT	J Y R INGENIEROS
SOCIOS FUNDADORES	1. Cielo Carneiro. 2. Jorge Guerra. 3. Raúl José Temoche Silva.	1. Cielo Carneiro. 2. Jorge Guerra.	1. Cielo Carneiro. 2. Jorge Guerra. 3. Raúl José Temoche Silva.	1. Jorge Guerra. 2. Rubén Tello Torres.
MIEMBROS DEL DIRECTORIO	1. Cielo Carneiro. 2. Jorge Guerra. 3. Cristóforo Emanuele.	1. Cielo Carneiro. 2. Jorge Guerra. 3. Cristóforo Emanuele.	1. Cielo Carneiro. 2. Jorge Guerra. 3. Cristóforo Emanuele.	

Respecto a Perú Metal Transport:

En el asiento A00001 de la Partida N° 12151523 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp se advierte que Cielo Carneiro suscribió y pagó once mil trescientas ochenta y siete (11 387) participaciones sociales, mientras que Jorge Guerra y Raúl José Temoche Silva tres mil novecientos cincuenta y cuatro (3 954) y cuatrocientos setenta y cuatro (474) participaciones sociales de un valor nominal de S/. 1.00 Nuevos Soles respectivamente (foja 158). Asimismo, conforme al Asiento B00001 de dicha partida registral, ambos son miembros del directorio de dicha empresa junto con Cristóforo Emanuele (foja 168).

⁸⁷ Respecto a Perú Metal Trading:

En el asiento A00001 de la Partida N° 12068617 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp se observa que Cielo Carneiro y José Raúl Temoche Silva fueron nombrados apoderados de la empresa Perú Metal Trading. De igual forma, Jorge Guerra fue nombrado gerente general de dicha empresa (foja 199).

Respecto a Perú Metal Trading & Process:

En el asiento A00001 de la Partida N° 12676394 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp se observa que Cielo Carneiro fue nombrada apoderada y Jorge Guerra gerente general de la referida empresa (foja 139).

Respecto a Perú Metal Transport:

En el asiento A00001 de la Partida N° 12151523 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp se observa que Cielo Carneiro y José Raúl Temoche Silva fueron nombrados apoderados, mientras que Jorge Guerra, gerente general de la referida empresa (foja 161).

⁸⁸ En el asiento A00001 de la Partida N° 11019924 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp se advierte que Jorge Guerra y Rubén Tello Torres aportaron S/. 2 500.00 cada uno, correspondiéndole 250 acciones a cada uno también (Foja 182). Asimismo, se aprecia que Jorge Guerra está designado como gerente general de la referida empresa (Foja 183).

	PERÚ METAL TRADING	PERÚ METAL TRADING & PROCESS	PERÚ METAL TRANSPORT	J Y R INGENIEROS
APODERADO	1. Cielo Carneiro. 2. Raúl José Temoche Silva.	Cielo Carneiro	1. Cielo Carneiro 2. Raúl José Temoche Silva.	
GERENTE GENERAL	Jorge Guerra	Jorge Guerra	Jorge Guerra	Jorge Guerra

Fuente: Partidas Registrales N^{os} 12068617, 12676394, 12151523 y 11019924.
Elaboración: TFA

58. De acuerdo con el cuadro anterior y a lo descrito en las Partidas N^{os} 12068617, 12676394 y 12151523, es posible concluir lo siguiente:

- i) Cielo Carneiro y Jorge Guerra, en su condición de socios y miembros del directorio de Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport, tienen la facultad de *“representación legal y de gestión para la administración y dirección de la sociedad”*⁸⁹ y de *“dirigir y controlar todos y cada uno de los negocios y actividades de la sociedad”*⁹⁰.

Cabe precisar que los acuerdos se adoptan con el voto favorable de la mayoría absoluta⁹¹, siendo que para el caso de las referidas empresas, Cielo Carneiro es la socia mayoritaria.

- ii) Jorge Guerra, en su condición de gerente general de Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport cuenta con facultades administrativas y contractuales⁹², razón por la cual tiene la capacidad de ejecutar los actos que conllevan a la correcta conducción de la empresa con relación al cumplimiento de su objeto social⁹³.
- iii) Cielo Carneiro, en su condición de apoderada de Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport actúa en forma conjunta con el gerente general y el directorio⁹⁴ a fin de dirigir las operaciones bancarias y comerciales, administrativas, contractuales, entre otras.

⁸⁹ Foja 201.

⁹⁰ Fojas 138 y 164.

⁹¹ LEY N° 26887.

Artículo 127.- Adopción de acuerdos

Los acuerdos se adoptan con el voto favorable de la mayoría absoluta de las acciones suscritas con derecho a voto representadas en la Junta. Cuando se trata de los asuntos mencionados en el artículo precedente, se requiere que el acuerdo se adopte por un número de acciones que represente, cuando menos, la mayoría absoluta de las acciones suscritas con derecho a voto.

⁹² Asiento C00008 de la Partida N° 11003473 (Fojas 273 a 274).

⁹³ Foja 201.

⁹⁴ Fojas 139 y 161.



59. Dicha situación, en consecuencia, permite verificar la vinculación de propiedad de Jorge Guerra y Cielo Carneiro (como socios) con las empresas Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport. En ese sentido, Jorge Guerra y Cielo Carneiro constituyen la fuente de control común de dichas empresas.
60. Asimismo, además de la vinculación por razón de propiedad, la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD contempla la vinculación por razones comerciales a fin de determinar la existencia de una fuente de control común y, con ello, la unidad económica.
61. En el caso bajo análisis, de la revisión de los objetos sociales de Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros, se advierte que estos consisten en el desarrollo de actividades mineras como la exploración, explotación o beneficio minero. Bajo ese orden de ideas, de la revisión de las Partidas N°s 12068617, 12676394 y 12151523 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp (Oficina Registral Lima) y Partida N° 11019924 del Registro de Personas Jurídicas de la Sunarp (Oficina Registral Nasca), se aprecia lo siguiente:
- Respecto a Perú Metal Trading:

"1) Desarrollo de la actividad minera como la exploración y explotación derechos mineros, extracción, fundición, comercialización (en el mercado nacional e internacional) y distribución de minerales y metales tales como el oro, cobre, hierro, plomo, plata, zinc, aluminio, níquel, estaño y en general toda clase de metales y minerales (...)"⁹⁵
 - Respecto a Perú Metal Trading & Process:

*"1) Procesamiento y/o tratamiento de toda clase de minerales metálicos y no metálico, tales como flotación, lixiviación, cianuración, extracción...
2) comercialización en el mercado nacional o extranjero de toda clase de minerales metálicos y no metálicos y los concentrados de los mismos.
3) Transporte de toda clase de minerales metálicos y no metálicos y los concentrados de los mismos (...)"⁹⁶*
 - Respecto a Perú Metal Transport:

*"1. Transportes de carga en general por carretera tanto a nivel nacional como internacional.
2. Celebrar toda clase de actos, contratos y convenios que se requieran y que resulten necesarios o convenientes para la consecución del objeto social y que*

⁹⁵ Foja 196.

⁹⁶ Foja 137.

sean permitidos por la Ley y que resulten necesarios o convenientes para la realización de los objetos sociales anteriores ya sean por cuenta propia o de terceros.

Además la Sociedad podrá dedicarse a otras actividades vinculadas o no a las antes mencionadas, permitidas por la Ley y que determine la Junta General de Accionistas (...)⁹⁷

▪ Respecto a J y R Ingenieros:

- Consultoría y asesoría para toda la actividad minera en general y en metalurgia.
- Exploración y explotación de minas; procesamiento y comercialización de minerales y/o concentrados.
- Construcción, montaje y puesta en marcha de plantas de beneficio (...)⁹⁸.

62. En conclusión, de dichos objetos sociales se verifica la vinculación por razón comercial de Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros (en los términos previstos en el numeral 3.5 del artículo 3° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD).
63. En ese sentido, teniendo en cuenta que Jorge Guerra constituye (junto con Cielo Carneiro) la fuente de control común – *vinculación por propiedad* – de Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process y Perú Metal Transport y que además es gerente general de J y R Ingenieros⁹⁹, empresa cuya actividad está relacionada con el objeto de las otras – *vinculación por razón comercial* – es posible concluir que todas ellas se comportan, en realidad, como una sola unidad económica¹⁰⁰, lo cual conlleva al cumplimiento del segundo elemento para considerar a todos los administrados como un grupo económico.
64. En conclusión, esta Sala considera que Cielo Carneiro con Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros conforman un grupo económico (de acuerdo con la definición del numeral 3.4 del artículo 3° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD).




97 Foja 158.

98 Foja 182.

99 Lo que significa que en su condición de socio fundador y gerente general "está facultado para la ejecución de todo acto y/o contrato correspondiente al objeto de la sociedad" (foja 182).

100 Asimismo, a efectos de determinar la fuente de control común del grupo económico, la DFSAI tomó en consideración (en los considerandos N°s 55 al 61 de la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI), otros aspectos tales como la ubicación de alguno de los derechos mineros ("Cristóforo 29", "Cristóforo 30", "Cristóforo 31" y "Cristóforo 32" se encuentran en el departamento de Arequipa y son contiguos), así como la persona que presentó la solicitud de los petitorios mineros ("Cristóforo 29", "Cristóforo 30", "Cristóforo 31", "Cristóforo 32", "J y R Dos" y UEA "Cobre Pampa") y las declaraciones de compromisos de los derechos mineros (Cristóforo 30, "Cristóforo 31", "Cristóforo 32", "J y R Dos" y Ex Fundo Huascarán – ubicado dentro de la Planta de Beneficio Centauro -) todas ellas presentadas por Jorge Guerra.

Sobre el incumplimiento de alguna de las condiciones previstas en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM.

65. El artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM dispone que son pequeños productores mineros los que en forma personal o como conjunto de personas naturales o personas jurídicas¹⁰¹ se dedican habitualmente a la explotación y/o beneficio directo de minerales, y: (i) posean por cualquier título hasta dos mil (2 000) hectáreas, entre denuncios, petitorios y concesiones mineras (numeral 2 del citado artículo); y, (ii), posean por cualquier título una capacidad instalada de producción y/o beneficio no mayor de trescientos cincuenta (350) toneladas métricas por día (numeral 3)¹⁰².
66. J y R Ingenieros sostiene que "J y R Dos" fue cedida a favor de Minera Arturo S.A.C. mediante contrato de cesión celebrado el 9 de setiembre de 2013. En ese sentido, manifiesta que aun cuando mantiene la titularidad de dicha concesión, no es titular de la actividad minera dado que los cesionarios se han sustituido en todos los derechos y obligaciones que tienen los cedentes.
67. Sobre el particular, si bien J y R Ingenieros cedió a favor de la empresa minera Arturo S.A.C. el derecho minero sobre la concesión "J y R Dos"¹⁰³, ello no conlleva a excluirlo de la suma de las áreas correspondientes a las concesiones del grupo económico, pues incluso, aquellos derechos mineros que se encuentran cesionados se consideran para la referida suma de hectáreas, conforme a lo dispuesto en el artículo 6° del Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal¹⁰⁴.
68. Por otro lado, Perú Metal Trading sostiene, con relación con la Planta de Beneficio Centauro, que solo existe una solicitud o petitorio ante el Gobierno

¹⁰¹ Conformadas por personas naturales o cooperativas mineras o centrales de cooperativas mineras.

¹⁰² En el caso de los productores de minerales no metálicos y materiales de construcción, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/ o beneficio será de hasta un mil doscientas (1,200) toneladas métricas por día.

En el caso de los yacimientos metálicos tipo placer, el límite máximo de la capacidad instalada de producción y/o beneficio, será de tres mil (3,000) metros cúbicos por día.

¹⁰³ Fojas 369 y 380.

¹⁰⁴ **DECRETO SUPREMO N° 013-2002-EM, Reglamento de la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.**

Artículo 6°.- Límites de extensión y producción

La Dirección General de Minería verificará el cumplimiento de los requisitos respectivos sobre extensión y capacidad de producción previstos en el artículo 91 del TUO, considerando para el efecto la suma de las áreas correspondientes a denuncios, petitorios y concesiones mineras, referida a todo el territorio nacional, que estén bajo las siguientes condiciones:

- A título personal o en sociedad conyugal.
- Cesionados o de los que es cesionario.
- Entregados en opción o riesgo compartido.
- Solicitados en calidad de co-peticionarios, en la proporción correspondiente.
- Pertenecientes a cualquiera de las sociedades mencionadas en el artículo 186 del TUO, en la proporción correspondiente.

(...).

Regional de Ica de una concesión de beneficio para una capacidad instalada de 350 TM/día. Sin embargo, de la información que obra en el expediente¹⁰⁵, se observa que dicha empresa es titular de la Concesión de Beneficio Centauro”.

69. Por tanto, a efectos de verificar el incumplimiento de alguna de las condiciones previstas en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM, se tomarán en consideración ambos derechos mineros.

70. Conforme se ha indicado en la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI¹⁰⁶, Cielo Carneiro, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros son titulares de los siguientes derechos mineros:

- Cielo Carneiro: “Cristóforo 17”, con una extensión de 100 hectáreas, ubicado en el distrito de Chaparra, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa.
- Perú Metal Trading:
 - “Cristóforo 29”, con una extensión de 562,2519 hectáreas, ubicado en el distrito de Acari, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa.
 - “Cristóforo 30”, con una extensión de 600 hectáreas, ubicado en el distrito de Acari, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa.
 - Planta de Beneficio Centauro, con una extensión de 26,5136 hectáreas, ubicado en el distrito y provincia de Nazca, departamento de Ica.
 - UEA “Cobre Pampa”, con una extensión de 694 hectáreas, ubicada en el distrito de Bella Unión, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa.
- Perú Metal Trading & Process: “Cristóforo 32”, con una extensión de 597,3755 hectáreas, ubicado en el distrito de Acari, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa.
- Perú Metal Transport: “Cristóforo 31”, con una extensión de 700 hectáreas, ubicado en el distrito de Acari, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa.
- J y R Ingenieros: “J y R Dos”, con una extensión de 353,2846 hectáreas, ubicado en el distrito de Acari, provincia de Caravelí, departamento de Arequipa.

71. En consecuencia, considerando que se ha determinado que Cielo Carneiro, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R

¹⁰⁵ Foja 377. Documento extraído del sistema intranet del Minem, respecto al “Registro de derechos Mineros y UEAs del INGEMMET”.

¹⁰⁶ Ver Cuadro N° 3 de la resolución apelada: Derechos mineros del grupo económico.

Ingenieros conforman un grupo económico, se considerará la suma de todas las hectáreas de sus derechos mineros. De acuerdo con ello, se advierte que, en conjunto, son titulares de un total de 3 633,4256 hectáreas.

72. Siendo ello así, el grupo económico conformado por Cielo Carneiro, Perú Metal Trading, Perú Metal Trading & Process, Perú Metal Transport y J y R Ingenieros no cumple con una de las condiciones previstas en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 014-92-EM para ser considerado como pequeño productor minero, al exceder las dos mil (2 000) hectáreas previstas en el citado dispositivo, razón por la cual sus actividades se enmarcan dentro del régimen de la gran o mediana minería, siendo el OEFA competente para fiscalizar en materia ambiental a los administrados¹⁰⁷.
73. En tal sentido, resulta válido que la DFSAI haya declarado que este grupo económico pertenece al estrato de la mediana o gran minería y, en consecuencia, que corresponde al OEFA desarrollar las acciones de fiscalización ambiental correspondientes, ello en atención a lo dispuesto en el artículo 4° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD¹⁰⁸. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por los administrados sobre el particular.
- V.4 Si la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI ha sido emitida contraviniendo lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley N° 27444, al no contar esta con la indicación del lugar y fecha de emisión correspondientes.**
74. Los administrados manifestaron lo siguiente en relación a la resolución apelada:

“El derecho administrativo siendo eminentemente formal, implica que los actos administrativos se expresen por escrito, cumpliendo con los requisitos de forma exigido (sic) en el artículo 187° de la Ley N° 27444, esto es, que el acto administrativo además de constar por escrito, indique fecha y lugar a que contrae el artículo 4° inciso) 4.2 de la acotada norma administrativa, contrario sensu la actuación deviene transgresora contra legem, vicia sustancialmente el procedimiento, como en el caso de autos que la grave omisión de forma causan (sic) la nulidad del acto administrativo (...)”¹⁰⁹.

75. Al respecto, el argumento que subyace a lo alegado por los administrados es que la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI no cumpliría con los

¹⁰⁷ Ello en virtud de lo señalado en el artículo 2° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD.

¹⁰⁸ RESOLUCIÓN N° 031-2014-OEFA/CD.

Artículo 4°.- De la determinación de la realidad material de las actividades de pequeña minería y minería artesanal

Cuando una persona (natural o jurídica) o un grupo económico lleve a cabo sus actividades mineras incumpliendo las condiciones que califican a su actividad como de pequeña minería o minería artesanal, corresponderá al OEFA desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

¹⁰⁹ Página 1 de su recurso de apelación.

requisitos de forma establecidos en el numeral 4.2 del artículo 4° de la Ley N° 27444, referido a que los actos administrativos expresados por escrito deben indicar la fecha y el lugar en que han sido emitidos, la denominación del órgano del cual emana, así como el nombre y la firma de la autoridad interviniente¹¹⁰.

76. De la revisión de la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI se advierte que en la misma se indicó la fecha y el lugar en que fue emitida (Lima, 24 de octubre de 2014), la denominación del órgano del cual fue emanado (DFSAI), así como el nombre y la firma de la autoridad interviniente (María Luisa Egúsqiza Mori, Directora de la DFSAI); es decir dicho acto cumple con los requisitos exigidos en el numeral 4.2 del artículo 4° de la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde desestimar los argumentos de los recurrentes en este extremo de sus recursos.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI del 24 de octubre de 2014, en el extremo que declaró que Cielo Verónica Carneiro Ponce, Perú Metal Trading S.A.C., Perú Metal Trading & Process S.A.C., Perú Metal Transport S.A.C. y J y R Ingenieros S.A.C. conforman un grupo económico perteneciente al estrato de la mediana o gran minería, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 617-2014-OEFA-DFSAI del 24 de octubre de 2014, en el extremo que consideró a Jorge Enrique Guerra Rodas como parte del grupo económico conformado por Cielo Verónica Carneiro Ponce, Perú Metal Trading S.A.C., Perú Metal Trading & Process S.A.C., Perú Metal Transport S.A.C. y J y R Ingenieros S.A.C.; y, en consecuencia, **EXCLUIRLO** del procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

¹¹⁰

LEY N° 27444.

Artículo 4°.- Forma de los actos administrativos

4.1 Los actos administrativos deberán expresarse por escrito, salvo que por la naturaleza y circunstancias del caso, el ordenamiento jurídico haya previsto otra forma, siempre que permita tener constancia de su existencia.

4.2 El acto escrito indica la fecha y lugar en que es emitido, denominación del órgano del cual emana, nombre y firma de la autoridad interviniente.

(...)



PERÚ


Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA


Tribunal de
Fiscalización Ambiental

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Jorge Enrique Guerra Rodas, Cielo Verónica Carneiro Ponce, Perú Metal Trading S.A.C., Perú Metal Trading & Process S.A.C., Perú Metal Transport S.A.C. y J y R Ingenieros S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.


Regístrese y comuníquese.



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Presidente
Sala Especializada en Minería
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal
Sala Especializada en Minería
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRÓN
Vocal
Sala Especializada en Minería
Tribunal de Fiscalización Ambiental