



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

RESOLUCIÓN N° 226-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 467-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADOS : PAUL MARIO MENDOZA QUISPE
NORA YULISA MENDOZA JANCCO
INVERSIÓN AMAZÓNICO MENJA E.I.R.L.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1708-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: Se **SUSPENDE** provisionalmente el recurso de apelación presentado por los señores Nora Yulissa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., contra la Resolución N° 1708-2017-OEFA/DFSAI del 22 de diciembre de 2017, hasta que culmine el proceso contencioso administrativo sobre la impugnación de la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM del 24 de noviembre del 2015 (Expediente N° 06892-2017-0-1801-JR-CA-07).

Lima, 7 de agosto de 2018

I. ANTECEDENTES

1. A través del Informe Técnico Acusatorio N° 0227-2013-OEFA/DS del 31 de julio de 2013 (en adelante, **ITA**)², la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) informó que realizó una supervisión documental a los señores Paul Mario Mendoza, María Jancco Jancco y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y se derogó el ROF del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM. Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 467-2013-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA que fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Folios 1 al 116.

2. Como consecuencia de la referida supervisión, la DS recomendó a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**), el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra los señores Paul Mario Mendoza, María Jancco Jancco y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., por la presunta infracción a la normativa ambiental.
3. Por medio de la Resolución Subdirectoral N° 682-2013-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de agosto de 2013³ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la DFSAI, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra los señores Paul Mario Mendoza, María Jancco Jancco y Nora Yulisa Mendoza Jancco, la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L. (en adelante, **Inversión Amazónico Menja**), la Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Gamaliel II y Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Jemima Angie.
4. Mediante la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI⁴, la DFSAI declaró que los señores Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., conforman un grupo económico que pertenece al estrato de la mediana y gran minería⁵.
5. Posteriormente, a través de la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM⁶ del 7 de abril de 2015, la Sala Especializada en Minería del Tribunal de Fiscalización Ambiental, confirmó la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI.
6. Que, en razón del inicio de un proceso contencioso administrativo, la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM viene siendo evaluada en el Poder Judicial bajo el

³ Folios 117 al 124. Cabe indicar que dicha resolución fue notificada a los administrados en las siguientes fechas:

Administrado	Fecha de notificación
María Jancco Jancco	27.08.2013
Nora Yulisa Mendoza Jancco	27.08.2013
Paul Mario Mendoza	27.08.2013
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	18.02.2014
S.M.R.L. Gamaliel II	22.01.2014
S.M.R.L. Jemima Angie	27.08.2013

⁴ Folios 411 al 421.

⁵ Asimismo, se debe señalar que mediante la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI, se archivó el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la señora María Jancco y las Sociedades Mineras de Responsabilidad Limitada Gamaliel II y Jemima Angie.

Artículo 3°. - Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a las sociedades mineras de responsabilidad limitada S.M.R.L. Gamaliel II y S.M.R.L. Jemima Angie, toda vez que a la fecha de emisión de la presente resolución sus únicos derechos se encuentran extinguidos.

Artículo 4°. - Archivar el presente procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a la señora María Jancco Jancco al no haberse acreditado que integre el grupo económico conformado por los señores Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.

⁶ Folios 454 al 467.

Expediente N° 06892-2017-0-1801-JR-CA-07 del 7° Juzgado Permanente en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Lima⁷.

7. Luego de evaluar los descargos presentados por el grupo económico mencionado⁸, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1308-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁹ del 29 de noviembre de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), respecto del cual los señores Paul Mendoza y Nora Mendoza presentó sus descargos el 15 de diciembre de 2017¹⁰.
8. Mediante la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI¹¹ del 22 de diciembre de 2017, la DFSAI sancionó al grupo económico conformado por la señora Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., con una multa de 269.73 UIT, por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 1: Detalle de la infracción

Conducta Infractora	Normas Sustantivas	Norma Tipificadora
Desarrollar actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva.	Inciso 2) del artículo 7° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-93-EM ¹² (en adelante, RPAAMM), en concordancia con el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental ¹³ y el artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por el Decreto Supremo N°	Numeral 2.1 del Rubro 2 del 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, aprobado por el Decreto Supremo N°

⁷ Ver expediente relacionado: Expediente N° 00362-2016-0-1001-JR-CI-03 del 3° Juzgado Civil de Cusco.

⁸ Presentados el 18 de septiembre de 2013 por la señora Nora Mendoza (folios 164 al 181) y Paul Mendoza presentaron sus descargos (folios 182 al 197).

⁹ Folios 509 al 574. Notificado a los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza el día 29 de noviembre 2017 y notificado a la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L. el día 5 de diciembre de 2017.

¹⁰ Folios 486 al 489.

¹¹ Folios 576 al 588.

¹² **Decreto Supremo N° 016-93-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica**, publicado en el diario oficial *El Peruano*, 2 de abril de 2008.

Artículo 6°. - Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 255° de la Ley, es obligación del titular poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los efluentes o residuos líquidos y sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que puedan generar su actividad, por cualquiera de sus procesos cuando estos pudieran tener un efecto negativo sobre el medio ambiente. Dichos programas de control deberán mantenerse actualizados, consignándose en ellos la información referida al tipo y volumen de los efluentes o residuos y las concentraciones de las sustancias contenidas en estos. (...).

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

Artículo 3.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior 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	Normas Sustantivas	Norma Tipificadora
	019-2009-MINAM ¹⁴ (en adelante, Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM).	007-2012-MINAM ¹⁵ (en adelante, Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM).

Fuente: Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

9. Asimismo, por medio de la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó al grupo económico conformado por la señora Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L. el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

¹⁴ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial *El Peruano*, 25 de setiembre de 2009.

Artículo 15.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

Toda personal 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 desaprobaración, 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.

¹⁵ Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de las Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentraciones de Minerales, publicada en el diario oficial *El Peruano*, 20 de diciembre de 2013.

Infracción	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	Paralización de la actividad causante de la infracción. Suspensión del permiso, licencia o cualquier otra autorización. Clausura total o parcial temporal de la unidad minera donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción. Decomiso, temporal o definitivo, de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción empleados para la comisión de la infracción.	MUY GRAVE

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

Conducta infractora	Medida Correctiva	
	Obligación	Forma de acreditar el cumplimiento
Los señores Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L. desarrollaron actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva.	Reportar trimestralmente al OEFA el estado del proceso de formalización minera respecto de los derechos mineros Gavilán de Oro N° 8, Mario Julihno, Menja II, Buena Fortuna 2000, Ccoylloriti Dos, Paul I, Rony Primero, Rony Segundo, Rony Tercero, Rony Cuarto, Rony Quinto, hasta su culminación. Asimismo, informar trimestralmente las medidas de manejo ambiental efectuadas en el derecho minero antes citado.	En un plazo no mayor de los primeros cinco (5) días hábiles de vencido cada trimestre, contado a partir de la notificación de la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI, debe presentar a la DFSAI el reporte del estado del proceso de formalización respecto de los derechos mineros Gavilán de Oro N° 8, Mario Julihno, Menja II, Buena Fortuna 2000, Ccoylloriti Dos, Paul I, Rony Primero, Rony Segundo, Rony Tercero, Rony Cuarto, Rony Quinto, así como de las medidas de manejo ambiental implementadas.

Fuente: Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

10. La Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la competencia del OEFA

- (i) La DFSAI señaló que mediante la Resolución N° 573-2015-OEFA/DFSAI, confirmada mediante la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, se declaró que la señora Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L. conformaban un grupo económico que contaba con derechos mineros, cuya extensión en conjunto superaba las 2000 hectáreas, por lo que no cumplían con la condición establecida en el artículo 91° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM (en adelante, **TUO de la LGM**) para ser considerados en el estrato de la pequeña y mediana minería artesanal. En consecuencia, indicó que la fiscalización del cumplimiento de sus obligaciones ambientales se encontraba a cargo del OEFA.

Respecto a las declaraciones de compromiso presentadas por el grupo económico

- (ii) Asimismo, la primera instancia señaló que de la revisión del Registro Total de Declaraciones de Compromiso del Ministerio de Energía y Minas, del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) y del Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT del INGEMMET), se verificó que al 20 de diciembre de 2017, el grupo económico conformado por Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L. contaban con los siguientes derechos mineros y declaraciones de compromisos:

Fecha de presentación	Nombre del derecho minero	Titular del derecho minero	Presentado por:
16/05/2012	Buena Fortuna-2000	Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	Paul Mendoza Condición: Gerente
	Gavilán de Oro N° 8		
	Mario Julihno		
	Menja II		

	Ccoylloritti Dos		
18/06/2012	Menja II	Paul Mario Mendoza Quispe	Paul Mendoza Condición: Gerente
	Paul I		
	Rony Primero		
	Rony Segundo		
	Rony Tercero		
	Rony Cuarto		
Rony Quinto			

- (iii) En esa línea, la DFSAI señaló que sobre la base de los medios probatorios obrantes en el expediente, quedó evidenciado que con la presentación de las declaraciones de compromisos de los derechos mineros Buena Fortuna-2000, Gavilán de Oro, N° 8 Mario, Julihno, Menja II, Ccoylloritti Dos, Menja II, Paul I, Rony Primero, Rony Segundo, Rony Tercero, Rony Cuarto y Rony Quinto, el grupo económico conformado por los señores Paul Mendoza, Nora Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja se encontraban efectuando diversas actividades mineras sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

Respecto a los descargos presentados por el grupo económico

- (iv) La DFSAI señaló que los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza, en el escrito de descargos presentado el 18 de setiembre de 2013, reconocieron que realizan actividades mineras.
- (v) Por otra parte, los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza señalaron que la validez de la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, ha sido cuestionada mediante un proceso contencioso administrativo, que se encuentra pendiente en el Poder Judicial.
- (vi) La primera instancia desvirtuó dicho argumento, señalando que la interposición de una demanda contencioso administrativa ante el Poder Judicial no suspende los efectos del procedimiento administrativo sancionador tramitado por el OEFA, pues a la fecha de la emisión del pronunciamiento, el órgano jurisdiccional no emitió una decisión que deba ser acata por el OEFA.
- (vii) La Autoridad Decisora también señaló que, de la revisión del Registro de Declaraciones de Compromiso del MINEM, del Sistema de Derechos Mineros y Catastro del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (SIDEMCAT del INGEMMET) y de la información brindada por el MINEM al 20 de diciembre de 2017, se advierte que el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja, cuentan con las siguientes declaraciones de compromiso:

N°	Titular	Nombre del derecho minero	Declaración de Compromiso	Estado de la declaración de compromiso	Estado del Derecho Minero
1	Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	Buena Fortuna-2000	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Vigente
2		Gavilán de Oro N° 8	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Vigente

3		Mario Julihno	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Vigente
4		Menja II	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Extinguido
5		Ccoylloritti Dos	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Extinguido
6	Paul Mario Mendoza Quispe	Paul I	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Vigente
7		Menja II	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Vigente
8		Rony Primero	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Extinguido
9		Rony Segundo	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Extinguido
10		Rony Tercero	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Extinguido
11		Rony Cuarto	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Extinguido
12		Rony Quinto	Presentó Declaración de Compromiso	Vigente	Extinguido

(viii) Asimismo, la DFSAI precisó que el derecho minero Gavilán N° 5 corresponde a la Corporación Minera Gamax S.R.L., por ello, archivó el procedimiento administrativo sancionador en este extremo.

(ix) El señor Paul Mendoza sostuvo que presentó un instrumento de gestión ambiental correctivo ante la Dirección Regional de Minería del Gobierno Regional de Madre de Dios e indica que la demora en la expedición de la certificación ambiental por parte de dicha entidad no es su responsabilidad. Respecto a ello, la DFSAI indicó que en el caso en cuestión se demostró que el grupo económico realizaba actividades de mediana y gran minería, por esta razón la certificación ambiental debió ser expedida por el MINEM.

(x) Por otro lado, la DFSAI señaló que si bien el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja se encuentran en un proceso de formalización minera, el pronunciamiento emitido no lo afecta, siempre en cuando los administrados cumplan con los requisitos previstos en la normativa y no incurran en circunstancias que permitan inferir que realizan labores de mediana y gran minería.

Respecto a la medida correctiva

(xi) La DFSAI señaló que quedó acreditado que los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja realizaban actividades que pertenecen al estrato de la mediana o gran minería sin contar con la certificación ambiental correspondiente.

(xii) Asimismo, la primera instancia indicó que de los medios probatorios que obran en el expediente, no se evidenció que los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja hayan obtenido una certificación ambiental para realizar actividades mineras sobre sus derechos mineros.

(xiii) En esa línea, la Autoridad Decisora mencionó que la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, genera un riesgo de

alteración negativa en el ambiente, toda vez que al no haber obtenido la certificación ambiental correspondiente se puso en riesgo la salud de las personas, así como la flora y la fauna.

- (xiv) Por dicha razón, la Autoridad Decisora dictó la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, con la finalidad que el grupo económico acredite que permanece en el proceso de formalización minera y la adecuación de sus actividades en cumplimiento de las normas ambientales.

Respecto a la multa impuesta

- (xv) En este punto, la DFSAI observó los siguientes criterios:

- El beneficio ilícito proviene de realizar actividades económicas sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
- La DFSAI señaló que el grupo económico cuenta con once derechos mineros, que se encuentran geográficamente cerca y en áreas relacionadas, por ello, indicó que para el desarrollo de actividades mineras se debió contar al menos con dos certificaciones ambientales.
- En esa línea, el costo evitado se vinculó al costo de elaboración de dos estudios de impacto ambiental semidetallado.
- Adicionalmente, el costo evitado de la elaboración de dos estudios de impacto ambiental semidetallado, se capitalizó aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK) desde la fecha de incumplimiento hasta la fecha de cálculo de la multa.
- Para el factor probabilidad de detección, se utilizó una probabilidad alta puesto que la infracción fue detectada mediante revisión documental.
- Respecto a los factores de gradualidad se estimó lo siguiente:
 - (i) La gravedad potencial de daño al ambiente es alta y se representó debido a que las actividades mineras de los administrados no fueron previstas en un instrumento de gestión ambiental, por lo que se puso en riesgo los componentes bióticos flora y fauna.
 - (ii) Para la estimación del perjuicio económico causado se consideró que el impacto del ocurre en una zona con incidencia de pobreza total mayor a 39,1% hasta 58.7%.

11. El 19 de enero de 2018, Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja interpusieron recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) Señalaron que el procedimiento administrativo sancionador se inició sustentándose en normas emitidas por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV).
- b) En esa línea, cuestionaron que la DFSAI emitió pronunciamiento después de dos años desde que presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 682-2013-OFA/DFSAI/SDI.
- c) Los recurrentes agregaron que dicha demora evidencia que la Autoridad Decisora emitió pronunciamiento luego de que se aprobó la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD del 2 de septiembre de 2014, puesto que dicha norma era necesaria para justificar la determinación de grupos económicos y el inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- d) Asimismo, señalaron que la determinación de grupo económico se realizó empleándose normas emitidas por la SBS y la CONASEV, las cuales son ajenas a las normas que regulan la actividad minera, lo cual supone una vulneración de su derecho de defensa.
- e) Los apelantes agregaron que en la actualidad la actividad minera que realizan es "menor" e indican que, el grupo económico que conforman según lo establecido por el TFA, es titular de un total de 285.50 hectáreas, por ello, la fiscalización de las actividades que realiza es competencia de la Dirección Regional de Minería del Gobierno Regional de Madre de Dios.
- f) De igual forma, detallaron los derechos mineros que actualmente explotan:

Nombre y apellidos	Código	Nombre	Estado	Observaciones	Has.
Mendoza Quispe Paul Mario	040012406	Paul I	Vigente	Titulado	6.00
Mendoza Quispe Paul Mario	040008308	Rolito I	Vigente	Titulado	2.50
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	17003691X01	Gavilán de Oro N° 8	Vigente	-	27.00
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	040011404	Rony X	Vigente	-	100.00
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	040011704	Mario Julihno	Vigente	-	100.00
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	090002699	Byena Fortuna - 2000	Vigente	-	50.00
Total					285.50

- g) Por otra parte, los administrados señalaron que los estratos mineros (pequeña, mediana y gran minería y la minería artesanal) se encuentran regulados en el TUO de la Ley General de Minería, por esta razón resultaba innecesaria la aplicación de las normas emitidas por la SBS y la CONASEV.
- h) Los recurrentes también sostuvieron que se vulneró su derecho de defensa por las siguientes razones:

(...) el informe final de instrucción No. 1308-2017-OEFA/DFSAI/SDI por el que se nos imputa realizar actividades sin contar con la certificación ambiental, se

basa en lo previsto en el literal b) del Artículo 19 de la Ley 30230 ha sido promulgada en el año 2014, es decir con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador, y es recién en el informe final de instrucción que se me imputa la infracción antes mencionada, sin haber podido oportunamente realizar descargo alguno, por cuanto el presente PAS se ha venido tramitando por la conformación de un supuesto grupo económico con las personas mencionadas en los antecedentes del presente descargo, y no por realizar actividades sin certificación ambiental. (sic)

- i) Finalmente, miembros del grupo económico manifestaron que se encuentran inscritos en el Registro Integral de Formalización Minero – REINFO, por ello señalan que la falta de certificación ambiental correspondiente no le es imputable, ya que se debe a la demora de su tramitación por parte del Gobierno Regional de Madre de Dios.
12. El 9 de marzo de 2018, Nora Mendoza, Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja ampliaron los argumentos del recurso de apelación, señalando lo siguiente:
- a) En todo procedimiento sancionador, la autoridad administrativa debe verificar de oficio su competencia, ya que este es un requisito de validez del acto administrativo. Dicho ello agregaron lo siguiente:
- (...) no puede constituirse en un acto firme o perpetuo la determinación de competencia por su variabilidad de las condiciones que dieron a lugar, situación que podría afectar el debido procedimiento y viciar de nulidad cualquier sanción que se emita.
- b) Al momento de resolver el procedimiento administrativo sancionador, se debe tener en cuenta que mediante la Sentencia A.P. N° 8653-2015 se declaró nula la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, sin efectos retroactivos.
- c) Si bien han presentado sus Declaraciones de Compromiso, ello no supone que ejecuten actividades de explotación minera en los derechos mineros indicados por el OEFA. Adicionalmente informan que los derechos mineros Rony Primero, Rony Segundo, Rony Tercero, Rony Cuarto, Rony Quinto, Menja Primero, Menja II, Menja Quinto, Nino VII y Quince de Enero tienen el estado de "caducidad consentida".
- d) El OEFA al emitir la resolución de sanción, no determinó vía inspección u otros medios, que realizaban actividades en todos los derechos mineros señalados en la resolución impugnada.
- e) Precisarón que únicamente ejercen actividad minera en los derechos mineros Gavilán de Oro N° 8, y Puera Fortuna 2000, hecho que fue constatado por la Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios y cuyas conclusiones se encuentran en el Informe Técnico de Constatación N° 035-2017-GOREMAD/GRIDE/OREMAD/AF/COO.

f) Asimismo, indicaron que:

(...) la existencia de compromiso no pueden ser por si solos un medio idóneo capaz de acreditar que viene efectuando actividad minera en los demás derechos mineros caducos, por lo que corresponde que se efectúe una interpretación integral de las pruebas aportadas por los recurrentes y las que obra en el expediente, evitando su interpretación de forma aislada.

g) Las actividades mineras que realizan en los derechos mineros Gavilán de Oro N° 8 y Buena Fortuna 2000, son fiscalizados por la Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios, y agregan que las actividades que realizan no pueden ser objeto de doble persecución, pues de ser así, estos actos serían ilegales y arbitrarios.

h) Finalmente, señalaron lo siguiente:



(...) al haberse establecido la fiscalización por parte de la Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos del Gobierno Regional de Madre de Dios, el OEFA debe archivar el presente procedimiento, en respeto de la competencia e independencia de los Gobiernos Regionales que se constituyen autoridad en cada región, conforme lo establece el Artículo 84, del TUO de la Ley N° 27744, al establecer que es deber de las autoridades en los procedimientos, actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.



13. El 7 de junio de 2017, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por el señor Paul Mendoza ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental, tal como consta en el acta correspondiente.

14. Posteriormente, el 8 de junio de 2018, el señor Paul Mendoza presentó un escrito mediante el cual amplió sus fundamentos del recurso de apelación, los cuales fueron expuestos en el informe oral. Dichos argumentos se detallan a continuación:



a) El señor Paul Mendoza señaló que, de acuerdo a lo Cuadro N° 1 de la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI, sería titular de once concesiones mineras, que sumadas tendrían una extensión de 1493.5 hectáreas, por tanto se encuentra en la categoría de pequeño productor minero, de acuerdo a lo establecido en el artículo 91° del TUO de la LGM.

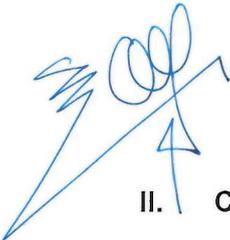
b) Asimismo, el administrado indica que de la revisión del SIDEMCAT del Ingemmet, actualmente, las concesiones mineras Rony Primero, Rony Segundo, Rony tercero, Rony Cuarto, Rony Quinto y Nino VII se encuentran extintas, y la concesión Solitario 2003 es de titularidad de un tercero.

c) El recurrente indica que en el año 2012 inició el proceso de formalización minera, por ello, el 19 de abril del 2019 presentó el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC) para la concesión minera Gavilán de Oro N° 8 a la Dirección Regional de Energía y Minas e Hidrocarburos del Gobierno

Regional de Madre de Dios. El administrado agrega el IGAC se encuentra en evaluación por parte de la referida entidad.

- d) El administrado también informa que en su calidad de pequeño productor minero, actualmente está inscrito en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).
- e) En esa línea, el administrado señala que desde el 2006, ha sido reconocido por el Minem y el Gobierno Regional de Madre de Dios como un titular minero perteneciente al estrato de la pequeña minería y minería artesanal en vías de formalización; y agrega que estas autoridades nunca lo consideraron como un titular que realizó actividades de mediana y gran minería, ya que siempre cumplió los requisitos establecidos en el artículo 91° del TUO de la LGM.
- f) Por otra parte, el recurrente señaló que mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, se dictaron las reglas jurídicas para la aplicación del artículo 17° de la Ley N° 29325, creando la figura del grupo económico y con ello, el OEFA excedió las facultades que se le atribuyeron en el referido artículo 17°.
- g) Asimismo, el administrado señala que la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD en el procedimiento administrativo sancionador, configura la vulneración del principio de irretroactividad, establecido en el numeral 5 del artículo 245° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**).
- h) El señor Paul Mendoza reiteró que conforme a los fundamentos de la Sentencia A.P. N° 8653-2015 el OEFA a través de la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, trasgredió los principios de igualdad, legalidad y debido procedimiento.
- i) El administrado agregó que en la Sentencia A.P. N° 8653-2015, la Corte Suprema de Justicia, estableció que para que el OEFA asuma competencia para intervenir las actividades que evaden su fiscalización, debería existir previamente, un pronunciamiento de la autoridad regional que recoja los elementos de convicción que permiten la intervención del OEFA, hecho que no sucedió en este caso.
- j) El recurrente reiteró que, de acuerdo al artículo 17° de la Ley del SINEFA, de los Gobiernos Regionales realizan la fiscalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. Considerando ello, el señor Paul Mendoza señaló que las actividades de pequeña minería que realiza son fiscalizadas por el Gobierno Regional de Madre de Dios, y añadió que el hecho que, adicionalmente, lo fiscalice el OEFA, constituye un abuso de autoridad que perjudica sus intereses.

- k) Asimismo, el administrado agregó que en el procedimiento administrativo sancionador se vulneró el principio al debido procedimiento toda vez que, dada su condición de pequeño productor minero, el OEFA no tiene competencia para sancionarlo.
- l) Por otro lado, el recurrente señaló que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 83° del Código Procesal Constitucional, se desprende que las disposiciones reguladas por una norma que fue declarada ilegal o inconstitucional no recobran vigencia. Por tanto, las referidas disposiciones no son aplicables a los procedimientos que se inicien con posterioridad o se encuentren en trámite.
- m) Finalmente, el señor Paul Mendoza indicó lo siguiente:



(...) al haberse declarado ilegal e inconstitucional las Reglas Jurídicas para la Aplicación del Artículo 17°, se debió inaplicar lo regulado por esta norma dada por el OEFA, en estricto cumplimiento de lo establecido en el Código Procesal Constitucional.

II. COMPETENCIA

15. 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**)¹⁶, se crea el OEFA.
16. 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 Ley N° 30011¹⁷



¹⁶ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano*, 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".



¹⁷ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano*, 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano*, 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el

(en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

17. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante el 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 OEFA¹⁸.
18. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²⁰ al OEFA, y mediante la Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²¹, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
19. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²² y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto

OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

Ley N° 29325

Disposiciones Complementarias Finales

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

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

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

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

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

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*, 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.

Ley N° 29325

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Supremo N° 013-2017-MINAM²³ disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁴.

21. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley N° 28611)²⁵, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

22. En tal 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 cuánta protección otorga al ambiente y a los

²³ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano*, 21 de diciembre de 2009.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁵ Ley N° 28611

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

23. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan 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 ambiente²⁶.
24. 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 fundamental²⁷ 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 preserve²⁸; y (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
25. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³⁰: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³¹; y (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁷ **Constitución Política del Perú de 1993**
Artículo 2°. - Toda persona tiene derecho: (...)

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

²⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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.

²⁹ 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.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).

³¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

poderes públicos —de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute—, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que dichas obligaciones se traducen en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³².

26. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
27. 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 inciertos³³.
28. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN PREVIA

29. En el recurso de apelación presentado por los señores Nora Mendoza, Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja señalaron que la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, ha sido impugnada mediante un proceso contencioso administrativo, el cual se encuentra pendiente de resolución por parte del Poder Judicial.
30. Al respecto, se debe señalar que de la búsqueda efectuada en el sistema de consulta de expedientes judiciales – CEJ³⁴ se advierte que, en efecto, en el Expediente N° 06892-2017-0-1801-JR-CA-07 del 7° Juzgado Permanente en lo Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Lima, se encuentra tramitando a la solicitud ante el Poder Judicial para que se declare la nulidad de la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, mediante la cual se confirmó la Resolución N° 573-2015-OEFA/DFSAI, a través de la cual se declaró que la señora Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

³⁴ <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/detalleform.html>
Consulta: 7 de agosto de 2018.

Menja E.I.R.L. conformaban un grupo económico que contaba con derechos mineros, cuya extensión en conjunto superaba las 2000 hectáreas, por lo que no cumplían con la condición establecida en el artículo 91° del TUO de la Ley General de Minería para ser considerados en el estrato de la pequeña y mediana minería artesanal.

31. Por otra parte, se debe tener en cuenta que, de la revisión del recurso de apelación presentado, se advierte que estos tienen las siguientes cuestiones controvertidas:

- (i) Si la declaración del grupo económico conformado por los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja (en adelante, **grupo económico**) es nula como consecuencia de la Sentencia A.P. N° 8653-2015.
- (ii) Si corresponde suspender el presente procedimiento administrativo sancionador en atención al proceso contencioso administrativo que ha iniciado el grupo económico contra la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM o si se debe continuar con el mismo.
- (iii) Si durante el procedimiento administrativo sancionador se habría vulnerado el derecho de defensa.
- (iv) Si el OEFA es competente para sancionar la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (v) Si correspondía sancionar al grupo económico conformado por los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja por la conducta referida al desarrollo de actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva.

32. En esa línea, se aprecia que la determinación de la existencia de un grupo económico perteneciente al estrato de mediana y gran minería es un presupuesto necesario para resolver el presente expediente, consideración que ha sido resuelta en el ámbito administrativo por el OEFA, pero que ha sido cuestionado ante el poder judicial, estando pendiente una decisión firme del poder judicial al respecto.

33. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, tiene como fundamento la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, la cual fue declarada ilegal e inconstitucional mediante la A.P. N° 8653-2015, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, publicada en el diario oficial El Peruano el día 24 de marzo de 2017:

Por tales consideraciones: REVOCARON la sentencia expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha dieciocho de marzo de dos mil quince, obrante a folios ciento treinta y tres, que declaró infundada la demanda de Acción Popular; y; **REFORMÁNDOLA** la declararon **FUNDADA**; en consecuencia: **NULA** por ilegal e inconstitucional la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, de fecha cinco de setiembre de dos mil catorce, mediante la cual se aprueban los 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, Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30011 **sin efecto retroactivo** (...)
(Énfasis agregado)

La proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes

34. Sobre el particular, cabe indicar que la Constitución Política del Perú en el numeral 2 del artículo 139° establece que:

Artículo 139°. - Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

35. Con relación a lo establecido en dicho principio de la función jurisdiccional, respecto a que: *“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones”*, en la sentencia recaída en el expediente N° 003-2005-PI/TC³⁵, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente:

149. (...) Dicho párrafo del artículo 139.2 de la Ley Fundamental contiene dos normas prohibitivas. Por un lado, **la proscripción de avocarse el conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional**; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial.

150. Por lo que hace al avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. **La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial**, (...).

151. En efecto, **el principio de independencia judicial** no sólo exige la ausencia de vínculos de sujeción o de imposición de directivas políticas por parte de los otros poderes públicos o sociales, sino también la imposibilidad de aceptar intromisiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento del Poder Judicial. Pero, de otro lado, **la prohibición del avocamiento de causas pendientes ante el Poder Judicial también es una garantía compenetrada con el derecho al juez predeterminado por la ley, cuyo contenido constitucionalmente declarado excluye que una persona pueda ser juzgada por órganos que no ejerzan funciones jurisdiccionales o que,**

³⁵ Fundamentos jurídicos 149, 150 y 151.

ejerciéndolas, no tengan competencia previamente determinada en la ley para conocer de un caso o controversia.
(Resaltado agregado).

36. Un estudio desde la Constitución comporta tener en cuenta lo expresado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 04952-2011-PA/TC, pronunciamiento en el que ha señalado:

4. (...) debe explicarse el contenido del principio de proscripción de avocamiento indebido. El artículo 139.2 de la Constitución, en su parte pertinente, dispone que: "[...] Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones [...]".
5. Como ya fue expresado por este Colegiado en la STC 0003-2005-PI/TC (fund. 149 y ss.), tal disposición contiene dos normas prohibitivas. "Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial".

El referido avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, "consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial, puesto que como este Tribunal recordó en la STC 00023-2002-A/TC:

(...) El principio de independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños [otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial] a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso [fundamento 29. Cf. igualmente, STC 0004-2006-A/TC, fundamentos 17-18].

Así, el principio de independencia judicial exige "la imposibilidad de aceptar intromisiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento del Poder Judicial. Pero, de otro lado, la prohibición del avocamiento de causas pendientes ante el Poder Judicial también es una garantía compenetrada con el derecho al juez predeterminado por la ley, cuyo contenido constitucionalmente declarado excluye que una persona pueda ser juzgada por órganos que no ejerzan funciones jurisdiccionales o que, ejerciéndolas, no tengan competencia previamente determinada en la ley para conocer de un caso o controversia" (STC 0003-2005-PI/TC, fund. 151)".

37. En esa línea, en la sentencia recaída en el Expediente N° 01742-2013-PA/TC³⁶, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente sobre la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes:

8. Como ya fue expresado por el Tribunal en la STC N.º 0003-2005-PI/TC (fund. 149), la disposición constitucional (artículo 139º, inciso 2), de la

³⁶ Fundamentos jurídicos 8 y 9.

Constitución del Estado) contiene dos normas prohibitivas: "Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial".

9. En su significado constitucionalmente prohibido: "consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel". (cf. STC 00023-2005-AI/TC).
38. De lo señalado por el Tribunal Constitucional, es posible entender que la prohibición de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el Poder Judicial constituye un mecanismo que garantiza la independencia de la función jurisdiccional. En ese sentido, en tanto no se afecte esa independencia, no se estará incurso en el supuesto de tal prohibición.
39. En concordancia con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139° de la Constitución, el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JUS³⁷ (en adelante, **TUO de la LOPJ**), ha establecido que:

Artículo 4°. - Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia.

Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.

Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

40. A partir de lo establecido por el Tribunal Constitucional queda claro que el numeral 2) del artículo 139° de la Constitución contempla, por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial. Ambas tienen sustento constitucional en el principio de independencia judicial que garantiza, desde una dimensión externa que la autoridad judicial no sea vea afectada por intereses fuera de la organización judicial y que no sea influenciada por presiones externas; y desde una dimensión interna que la

³⁷ DECRETO SUPREMO N° 017-93-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de junio de 1993.

autoridad judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a la voluntad de otros órganos judiciales, salvo que medie un medio impugnatorio.

41. Al tener la prohibición de avocamiento indebido la finalidad de garantizar la independencia judicial en la dimensión externa opera, en principio, como un estándar que debe ser respetado al momento de conocer de una controversia llevada a sede judicial; entender la proscripción desde otra perspectiva conllevaría a desnaturalizarla y a convertirla en un simple acto declarativo.
42. De igual forma, el artículo 4° del TUC de la LOPJ recoge lo establecido en la Constitución respecto del principio de independencia judicial en su vertiente de proscripción del avocamiento indebido. Lo establecido en dicho artículo debe ser entendida en los términos señalados *supra*, sobre todo cuando se incorpora en la norma que regula las funciones, prerrogativas y deberes de los jueces del Poder Judicial.
43. De lo anotado, fluye que a nivel constitucional el principio de independencia judicial configura la proscripción de avocamiento indebido y que esta prohibición se encuentra plasmada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de manera clara y en los mismos términos utilizados en la Carta Política sin que pueda advertirse, en principio, que la prohibición en comento se encuentre sujeta a excepción alguna.

La ponderación como herramienta para decidir entre la proscripción de avocamiento indebido y la continuación del procedimiento administrativo

44. Aunque se ha señalado que la prohibición de avocamiento indebido no admite excepción alguna desde la visión del Tribunal Constitucional, pues se sustenta en el principio de independencia judicial y ello guarda armonía con la posibilidad de todo ciudadano de acceder a un proceso judicial, se advierte que a nivel infraconstitucional se cuenta con una regulación procesal para la acción contencioso administrativa que busca dotar de eficacia la actividad estatal asegurando que los actos administrativos se dicten en el marco del ordenamiento jurídico y se protejan los derechos subjetivos de los administrados.
45. Es por ello que en el cumplimiento de las funciones de los vocales debe recordarse que, de acuerdo al inciso b) del artículo 16° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁸ y sus modificatorias, es función de los vocales evaluar que en la tramitación de los procedimientos administrativos se hayan aplicado los principios y respetado los derechos y garantías previstos en la Constitución Política del Perú, las leyes y demás normas aplicables.
46. Lo indicado sirve de marco de actuación a la función resolutoria encargada, por lo que cualquier decisión que se adopte debe enmarcarse en la Norma Fundamental y las leyes y demás normativa, motivo por el cual debe entenderse que la

³⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD.

Artículo 16.- Funciones de los vocales

El vocal tiene las siguientes funciones:

b) Evaluar que en la tramitación de los procedimientos administrativos se hayan aplicado los principios y respetado los derechos y garantías previstos en la Constitución Política del Perú, las leyes y demás normas aplicables.

prohibición de avocamiento indebido debe tener márgenes razonables de actuación donde la finalidad sea el respeto a la seguridad jurídica evitando en lo posible decisiones contradictorias.

47. Ello, teniendo en consideración que existen resoluciones expedidas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental que han sido declaradas nulas básicamente por haber sido emitidas sin tener en cuenta la existencia de procesos judiciales cuya pretensión tenía incidencia en lo resuelto en la vía administrativa. Dejar de advertir ello es negar la realidad de lo que ocurre en un Estado Social y Democrático de Derecho mirando solo una disposición legal fuera del contexto judicial.
48. Cabe señalar que, la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, tiene como fundamento la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, la cual fue declarada ilegal e inconstitucional mediante la A.P. N° 8653-2015, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, publicada en el diario oficial El Peruano el día 24 de marzo de 2017.
49. Por todo lo expuesto, debe concluirse que en virtud de la prohibición de avocamiento indebido y la aplicación del principio de razonabilidad, al efectuarse un test de conexidad entre las pretensiones de las demandas contencioso administrativas y la pretensión impugnatoria materia del recurso de apelación en el procedimiento administrativo sancionador, se ha verificado que la decisión judicial a dictarse en el Expediente N° 06892-2017-0-1801-JR-CA-07 podría tener incidencia en la resolución administrativa a dictarse, por lo que además, al no tratarse de un acto administrativo que se encuentre en etapa de ejecución, corresponde suspender el procedimiento administrativo sancionador en el estado en que se encuentra hasta que se diluciden el proceso judicial iniciado por Paul Mendoza Quispe.
50. Finalmente, habiéndose dispuesto la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, no corresponde emitir pronunciamiento respecto a los argumentos del recurso de apelación presentado por Nora Yulisa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe e Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- SUSPENDER provisionalmente el recurso de apelación presentado por los señores Nora Yulissa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., contra la Resolución N° 1708-2017-OEFA/DFSAI del 22 de diciembre de 2017, hasta que culmine el proceso

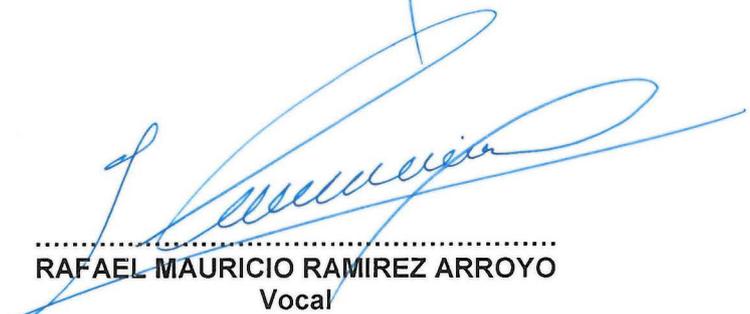
contencioso administrativo sobre la impugnación de la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM del 24 de noviembre del 2015 (Expediente 06892-2017-0-1801-JR-CA-07), por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a los administrados Nora Yulissa Mendoza Jancco, Paul Mario Mendoza Quispe e Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., así como a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

Regístrese y comuníquese.



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VOTO DISCREPANTE DE LOS VOCALES SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ Y CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ

Guardando el debido respeto por la opinión vertida en mayoría por los colegas vocales, emitimos nuestro voto discrepante respecto de la decisión adoptada en la Resolución N° 226-2018-OEFA/TFA-SMEPIM que suspende el procedimiento administrativo sancionador en el estado en que se encuentra hasta que se dilucide el proceso judicial contra la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM.

Al respecto, debemos indicar que en esta ocasión emitimos el voto en discordia siguiendo la línea jurisprudencial uniforme sentada por la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera en las Resoluciones Nos 049-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de octubre de 2017, 084-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 147-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de mayo de 2018 y 157-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 1 de junio de 2018 en lo concerniente al no dictado de medida cautelar o mandato judicial que ordene la suspensión del procedimiento administrativo sancionador.

A mayor abundamiento, corresponde señalar que nuestra opinión es compartida por el Tribunal Constitucional -siendo éste el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad- como por ejemplo, en las Sentencias recaídas en los Expedientes Nos 2877-2006-PA/TC y 00978-2012-PA/TC; así como también por otros órganos colegiados, como por ejemplo, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en el Expediente N° 364-2012/PS/IMC (Resolución N° 3561-2013/SPC-INDECOPI); y, finalmente en los Informes Nos 022-2017-SUNAT/5D0000 emitido por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y 064-2017/DTN emitido por Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Asimismo, debemos mencionar que el Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del OEFA, en el Informe N° 231-2018-OEFA/OAJ de fecha 6 de julio de 2018, señala que: *“la interposición de una demanda contenciosa administrativa contra un acto emitido en segunda instancia que agota la vía administrativa, no afecta su carácter ejecutivo, ni suspende sus efectos durante la tramitación del referido proceso, para que ello se configure, es necesario una medida cautelar dispuesta por el órgano jurisdiccional.”*

Por tanto, los vocales que suscriben el presente voto son de la opinión que la Resolución N° 226-2018-OEFA/TFA-SMEPIM debió ser redactada en base a las consideraciones de hecho y de derecho que exponemos seguidamente:

I. DELIMITACIÓN DE PRONUNCIAMIENTO

1. Considerando que a través de la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, el TFA confirmó la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI mediante la cual se declaró que los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja, conforman un grupo económico que pertenece al estrato de la mediana y gran minería; corresponde al TFA emitir pronunciamiento solo sobre aquellos argumentos alegados por el grupo económico en el recurso de apelación sometido a conocimiento, destinados a cuestionar el acto administrativo contenido

en la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI, que declaró la responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

2. Por tanto, acorde con lo previsto en el numeral 215.3 del artículo 215° del TUO de la LPAG³⁹, en el presente caso el pronunciamiento del TFA se referirá exclusivamente sobre dicho extremo en cuestión.

II. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

3. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - (i) Si la declaración del grupo económico conformado por los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja (en adelante, **grupo económico**) es nula como consecuencia de la Sentencia A.P. N° 8653-2015.
 - (ii) Si corresponde suspender el presente procedimiento administrativo sancionador en atención al proceso contencioso administrativo que ha iniciado el grupo económico contra la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM o si se debe continuar con el mismo.
 - (iii) Si durante el procedimiento administrativo sancionador se habría vulnerado el derecho de defensa.
 - (iv) Si el OEFA es competente para sancionar la conducta infractora referida a desarrollar de actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva.
 - (v) Si correspondía sancionar al grupo económico conformado por los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja por la conducta referida al desarrollo de actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

III.1 **Si la declaración del grupo económico conformado por los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja es nula como consecuencia de la Sentencia A.P. N° 8653-2015**

4. Mediante la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI, confirmada por la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, se declaró que los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja, conforman un grupo económico que pertenece al estrato de la mediana y gran minería, por lo que previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera importante exponer el marco normativo empleado por la DFSAI para

³⁹

TUO de la LPAG

Artículo 215.- Facultad de contradicción (...)

215.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

determinar el real estrato al que pertenecen los administrados que desarrollan actividades mineras.

Normas que regulan la facultad del OEFA para determinar el real estrato de los administrados

5. El artículo 17° de la Ley del SINEFA⁴⁰ dispone lo siguiente:

(...) 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.

6. En el marco de la función normativa del OEFA —que 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 fiscalizarlos⁴¹.

7. La referida resolución es aplicable a aquellos administrados

⁴⁰

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 encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.

(...)

⁴¹

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 citada resolución, 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.

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 minería⁴².

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 artesanal⁴³; de forma tal que en realidad pertenecen a estratos distintos a los señalados⁴⁴, encontrándose por tanto sujetos a fiscalización ambiental por parte del OEFA.

8. De esta manera, la facultad para determinar el real estrato al que pertenecen el grupo económico tiene como base legal la Ley N° 29325, y se encuentra regulada por la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD⁴⁵.
9. Sobre la base de dicho marco normativo, mediante la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI, confirmada por el TFA mediante la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, la DFSAI declaró que los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja conforman un grupo económico que pertenece al estrato de la mediana y gran minería, pues contaba con derechos mineros cuya extensión, en conjunto, ascendía a un total de 2634.69 hectáreas; superando con ello la condición establecida en el artículo 91° del TUO de la Ley General de Minería para calificar como pequeño productor minero o productor minero artesanal.

⁴² 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.

⁴³ Asimismo, tener una capacidad instalada de producción y/o beneficio mayor a 350 toneladas métricas por día para el caso de pequeño productor minero y mayor a 25 toneladas métricas por día para el minero artesanal.

⁴⁴ Artículo 2° de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD.

⁴⁵ 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 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 encuentran 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 Osiergmin, 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.

10. Ahora bien, en su recurso de apelación el grupo económico señaló que mediante la A.P. N° 8653-2015, publicada en el diario oficial *El Peruano*, 24 de marzo de 2017, se declaró nula la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, puesto que era ilegal e inconstitucional por contravenir el derecho a la igualdad, el debido proceso y lo dispuesto por la Ley N° 29325.
11. En esa línea, los recurrentes señalan que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 83° del Código Procesal Constitucional, se desprende que las disposiciones reguladas por una norma que fue declarada ilegal o inconstitucional no recobran vigencia. Por tanto, señalan que las referidas disposiciones no son aplicables a los procedimientos que se inicien con posterioridad o se encuentren en trámite.
12. Al respecto, se debe señalar que conforme al numeral 4 del artículo 200° de la Constitución Política, la Acción Popular es una garantía constitucional que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.
13. Asimismo, se debe indicar que el proceso constitucional de acción popular es regulado por la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional, conforme se desprende del artículo I del Título Preliminar de la citada norma.
14. El artículo 81° de la Ley N° 28237, Código Procesal Constitucional, establece lo siguiente:

Artículo 81°. - Efectos de la Sentencia fundada

Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de inconstitucionalidad dejan sin efecto las normas sobre las cuales se pronuncian. Tienen alcances generales y carecen de efectos retroactivos. Se publican íntegramente en el Diario Oficial El Peruano y producen efectos desde el día siguiente de su publicación. Cuando se declare la inconstitucionalidad de normas tributarias por violación del artículo 74 de la Constitución, el Tribunal debe determinar de manera expresa en la sentencia los efectos de su decisión en el tiempo. Asimismo, resuelve lo pertinente respecto de las situaciones jurídicas producidas mientras estuvo en vigencia. Las sentencias fundadas recaídas en el proceso de acción popular podrán determinar la nulidad, con efecto retroactivo, de las normas impugnadas. En tal supuesto, la sentencia determinará sus alcances en el tiempo. Tienen efectos generales y se publican en el Diario Oficial El Peruano.

- 
15. Por su parte, el artículo 83° del Código Procesal Constitucional establece lo siguiente:

Artículo 83°. - Efectos de la irretroactividad

Las sentencias declaratorias de ilegalidad o inconstitucionalidad no conceden derecho a reabrir procesos concluidos en los que se hayan aplicado las normas declaradas inconstitucionales, salvo en las materias previstas en el segundo párrafo del artículo 103 y último párrafo del artículo 74 de la Constitución.

Por la declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma no recobran vigencia las disposiciones legales que ella hubiera derogado.

16. Conforme a dicho marco jurídico se verifica que en la A.P. N° 8653-2015, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, emitió el siguiente pronunciamiento:

Por tales consideraciones: REVOCARON la sentencia expedida por la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha dieciocho de marzo de dos mil quince, obrante a folios ciento treinta y tres, que declaró infundada la demanda de Acción Popular; y, **REFORMÁNDOLA** la declararon **FUNDADA**; en consecuencia: **NULA** por ilegal e inconstitucional la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, de fecha cinco de setiembre de dos mil catorce, mediante la cual se aprueban 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, Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30011 **sin efecto retroactivo (...)**
(Énfasis agregado)

17. Como se puede advertir del citado pronunciamiento, si bien mediante la A.P. N° 8653-2015 se declaró nula la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema estableció expresamente que dicha declaratoria de nulidad no tiene efectos retroactivos, es decir, sus efectos no alcanzan a actos emitidos con anterioridad a la emisión de dicho pronunciamiento. Por tanto, contrariamente a lo alegado por el grupo económico, la nulidad de la Resolución N° 031-2014-OEFA/CD, no alcanza a la declaración de grupo económico, emitida mediante la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI, confirmada por el TFA mediante la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM.
18. Dicha conclusión, es concordante con lo establecido en el artículo 83° del Código Procesal Constitucional puesto que en este caso no se ha reabierto el proceso de determinación de grupo económico, el cual, ha quedado firme en la vía administrativa y se encuentra sometida en un proceso contencioso administrativo, como se detalló previamente. Por esta razón, corresponde desestimar este extremo del recurso de apelación.

III.2 Si corresponde suspender el presente procedimiento administrativo sancionador en atención al proceso contencioso administrativo que ha iniciado el grupo económico contra la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM o si se debe continuar con el mismo

29. En su recurso de apelación, el señor Paul Mendoza señaló que la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM ha sido impugnada mediante un proceso contencioso administrativo, el cual se encuentra en trámite ante el Séptimo Juzgado Permanente Contencioso Administrativo de Lima (Expediente N° 6892-2016), razón por la cual considera que no debería continuarse el presente procedimiento.
19. Al respecto, se debe señalar que si bien en el presente procedimiento recursivo, este tribunal se avoca únicamente a conocer el recurso de apelación interpuesto por los administrados contra la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI; se debe tener presente que dicha resolución fue emitida luego de que la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI, confirmada

mediante Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, declarara que la señora Nora Mendoza, el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja conforman un grupo económico que pertenece al estrato de la gran y mediana minería, por lo que corresponde evaluar si resulta pertinente continuar o suspender el presente procedimiento en atención a la demanda contenciosa administrativa iniciada por el administrado.

20. Sobre el particular, cabe indicar que la Constitución Política del Perú en el numeral 2 del artículo 139° establece que:

Artículo 139°. - Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

21. Con relación a lo establecido en dicho principio de la función jurisdiccional, respecto a que: *“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones”*, en la sentencia recaída en el expediente N° 003-2005-PI/TC⁴⁶, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente:

149. (...) Dicho párrafo del artículo 139.2 de la Ley Fundamental contiene dos normas prohibitivas. Por un lado, **la proscripción de avocarse el conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional**; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial.

150. Por lo que hace al avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. **La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial**, (...).

151. En efecto, **el principio de independencia judicial** no sólo exige la ausencia de vínculos de sujeción o de imposición de directivas políticas por parte de los otros poderes públicos o sociales, sino también la imposibilidad de aceptar intrusiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento del Poder Judicial. Pero, de otro lado, **la prohibición del avocamiento de causas pendientes ante el Poder Judicial también es una garantía compenetrada con el derecho al juez predeterminado por la ley, cuyo contenido constitucionalmente declarado excluye que una persona pueda ser juzgada por órganos que no ejerzan funciones jurisdiccionales o que,**

⁴⁶ Fundamentos jurídicos 149, 150 y 151.

ejerciéndolas, no tengan competencia previamente determinada en la ley para conocer de un caso o controversia.
(Resaltado agregado).

22. En esa línea, en la sentencia recaída en el expediente N° 01742-2013-PA/TC⁴⁷, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente sobre la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes:

8. Como ya fue expresado por el Tribunal en la STC N.º 0003-2005-PI/TC (fund. 149), la disposición constitucional (artículo 139º, inciso 2), de la Constitución del Estado) contiene dos normas prohibitivas: "Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial".

9. En su significado constitucionalmente prohibido: "consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel". (cf. STC 00023-2005-AI/TC).

23. De lo señalado por el Tribunal Constitucional, es posible entender que la prohibición de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el Poder Judicial constituye un mecanismo que garantiza la independencia de la función jurisdiccional. En ese sentido, en tanto no se afecte esa independencia, no se estará incurso en el supuesto de tal prohibición.

24. En concordancia con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139º de la Constitución, el artículo 4º del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JUS⁴⁸ (en adelante, **TUO de la LOPJ**), ha establecido que:

Artículo 4º. - Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia.

Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la

⁴⁷ Fundamentos jurídicos 8 y 9.

⁴⁸ DECRETO SUPREMO N° 017-93-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de junio de 1993.

responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.

Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

25. Por otro lado, el artículo 25° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584⁴⁹, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2008-JUS y modificado por Decreto Legislativo N° 1067, dispone que:

Artículo 25°. - Efecto de la Admisión de la demanda

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, **salvo que el Juez mediante una medida cautelar** o la ley, dispongan lo contrario.

(Énfasis agregado)

26. De acuerdo a dicha norma, la admisión de la demanda (acción contenciosa administrativa) y el trámite de la misma no puede afectar la vigencia ni la ejecución del acto administrativo impugnado, salvo decisión judicial cautelar o normal legal que indique lo contrario⁵⁰.

27. Al respecto, el profesor Guzmán Napurí ha señalado que:

La norma dispone que la interposición de la demanda contenciosa administrativa cabe únicamente contra la resolución o denegatoria ficta que agoten la vía administrativa, y **no suspende lo resuelto por la entidad o por el Tribunal, según corresponda, a menos que en el proceso se obtenga una medida cautelar en dicho sentido**. Siendo en este caso de aplicación el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, que se encuentra corroborado con el Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.⁵¹ (Énfasis agregado).

28. Asimismo, el profesor Priori Posada refiere que:

(...) uno de los privilegios de la Administración es el de la ejecutividad de los actos administrativos, conforme el cual el inicio del proceso contencioso administrativo no supone la suspensión del acto impugnado, **salvo, claro está, que en el proceso se haya solicitado alguna medida cautelar tendiente a suspender los efectos del acto impugnado**⁵². (Énfasis agregado).

⁴⁹ DECRETO SUPREMO N° 013-2008-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de agosto de 2008.

Artículo 25°. - Efecto de la Admisión de la demanda

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.

⁵⁰ CERVANTES ANAYA, Dante A. *Manual de Derecho Administrativo*. Sexta Edición. Lima: Editorial Rodhas S.A.C., 2009, p.760.

⁵¹ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual de la Ley de Contrataciones del Estado: Análisis de la Ley y su Reglamento*. Primera edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2015, p.512.

⁵² PRIORI POSADA, Giovanni. *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo*. Lima: Ara Editores, 2002, pág. 155.

29. Conforme a lo expuesto, se verifica que la interposición de la acción contenciosa administrativa⁵³ no debería suspender lo resuelto por la autoridad administrativa, en tanto no haya una disposición judicial que ordene a través de una medida cautelar dicha suspensión.
30. En relación con la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas, en el artículo 201° del TUO de la LPAG⁵⁴ se ha dispuesto que los actos administrativos tienen carácter ejecutorio, salvo que exista alguna disposición legal expresa que señale lo contrario, o algún mandato judicial, o que los mismos estén sujetos a condición o plazo conforme a ley. Por tanto, las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo impugnatorio (procedimiento recursivo), como son en este caso las resoluciones del TFA, constituyen decisiones de última y definitiva instancia administrativa que son ejecutables en sus términos.
31. En ese orden de ideas, de acuerdo con lo expuesto precedentemente, la ejecución de lo resuelto en última instancia administrativa sólo se podrá suspender si el administrado, al haber acudido al Poder Judicial para cuestionar dicha decisión⁵⁵, mediante la acción contenciosa administrativa, obtiene una medida cautelar a su favor y por el tiempo de vigencia de la misma, en concordancia con lo establecido en los artículos 608° y 612° del Código Procesal Civil⁵⁶.
32. A mayor abundamiento, corresponde señalar que el artículo 4° del TUO de la LOPJ, que se deriva del numeral 2 del artículo 139° de la Constitución, referido al avocamiento de causas pendientes en el Poder Judicial antes desarrollado, no resulta aplicable en el presente caso toda vez que el acto administrativo cuestionado ante el Poder Judicial es el contenido en la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM, que confirmó la determinación de grupo económico, efectuada a través de la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI, no es materia del procedimiento recursivo que se encuentra en trámite ante este tribunal.

⁵³ Folios 215 al 225

⁵⁴ TUO DE LA LPAG

Artículo 201.- Ejecutoriedad del acto administrativo

Los actos administrativos tendrán carácter ejecutorio, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley.

⁵⁵ Cabe indicar que en el artículo 20°-A de la Ley N° 29325, se ha establecido de manera expresa que para suspender los efectos de los actos administrativos emitidos por el OEFA se requiere que, en el marco de un proceso judicial, se obtenga una medida cautelar, previo ofrecimiento de una contracautela de naturaleza real o personal, como una carta fianza. Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 008-2013-MINAM se aprobaron las disposiciones reglamentarias del referido artículo 20°-A de la Ley N° 29325, en el que se señala que, con la sola interposición de una demanda judicial, no se suspende ni interrumpe los efectos, ejecutividad o ejecutoriedad de los actos administrativos referidos a la imposición de sanciones administrativas del OEFA. De igual forma, se precisa que para lograr tal efecto el administrado deberá obtener una medida cautelar al interior del proceso judicial correspondiente, previo ofrecimiento de una contracautela.

⁵⁶ RESOLUCION MINISTERIAL. N° 10-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 1993.

Artículo 608°.- Juez competente, oportunidad y finalidad

Todo Juez puede, a pedido de parte, dictar medida cautelar antes de iniciado un proceso o dentro de éste, destinada a asegurar el cumplimiento de la decisión definitiva. (...)

Artículo 612°.- Características de la medida cautelar

Toda medida cautelar importa un prejuzgamiento y es provisoria, instrumental y variable.

33. En ese sentido, se debe precisar que el acto administrativo cuestionado ante esta instancia es la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI, referida a la declaración de la responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y la imposición de una multa de 269.73 UIT, el mismo que es un acto administrativo distinto al cuestionado en sede judicial. En esa medida, se advierte que este tribunal no se encuentra incurso en el supuesto de prohibición dispuesto por el artículo 4° del TUO de la LOPJ. Asimismo, no se ha dictado alguna medida cautelar o mandato judicial que ordene la suspensión de la citada resolución.
34. A mayor abundamiento, se debe precisar que en el artículo 13° del TUO de la LOPJ⁵⁷, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS y modificado por Decreto Legislativo N° 1067, se dispone que:

Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio.

35. De la revisión de dicha norma, se advierte que está referida al conflicto que puede surgir en la administración con relación al establecimiento o definición de un derecho entre particulares, el mismo que requerirá ser previamente resuelto por el Poder Judicial a efectos que se dilucide la cuestión controvertida ante la administración, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento administrativo en trámite.
36. En concordancia con lo estipulado en el artículo 13° del TUO de la LOPJ, en el artículo 73° del TUO de la LPAG⁵⁸, se ha previsto que en los casos que la autoridad administrativa haya tomado conocimiento de un litigio entre dos particulares, cuyo resultado sea necesario para que la autoridad administrativa emita su pronunciamiento, previamente se deberá evaluar si existe identidad de sujetos, hechos y fundamentos. En caso de comprobarse dicha identidad, la autoridad

⁵⁷ **DECRETO SUPREMO N° 017-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial**, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de junio de 1993.

Artículo 13°.- Cuestión contenciosa en procedimiento administrativo

Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. Si la autoridad administrativa se niega a suspender el procedimiento, los interesados pueden interponer la demanda pertinente ante el Poder Judicial. Si la conducta de la autoridad administrativa provoca conflicto, éste se resuelve aplicando las reglas procesales de determinación de competencia, en cada caso.

⁵⁸

TUO DE LA LPAG

Artículo 73.- Conflicto con la función jurisdiccional

73.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

73.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio. (...).

administrativa deberá inhibirse de seguir conociendo el caso hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

37. Sin embargo, dicha situación tampoco se presenta en el caso de autos, toda vez que, mediante la resolución apelada, la DFSAI —en virtud a la potestad sancionadora del Estado— impuso una sanción al grupo económico conformado por la señora Nora Mendoza, el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; no habiendo ninguna cuestión contenciosa que definir de manera previa al pronunciamiento que le corresponde emitir a este tribunal.
38. Por consiguiente, al no haberse verificado la configuración de los supuestos señalados previamente, este tribunal considera que no corresponde suspender el presente procedimiento recursivo, sino emitir pronunciamiento sobre el recurso de apelación interpuesto por la señora Nora Mendoza, el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja contra la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI, en atención a su potestad sancionadora, que busca garantizar el cumplimiento de la función fiscalizadora de competencia del OEFA, cuya finalidad está dirigida a proteger medio ambiente, que es un interés reconocido constitucionalmente, así como el garantizar el acceso de la ciudadanía a una justicia ambiental efectiva.

III.3 Si en Si durante el procedimiento administrativo sancionador se habría vulnerado el derecho de defensa

39. En su recurso de apelación, el grupo económico señaló que se vulneró el derecho de defensa indicando lo siguiente:

(...) el informe final de instrucción No. 1308-2017-OEFA/DFSAI/SDI, por el que se nos imputa realizar actividades sin contar con la certificación ambiental, se basa en lo previsto en el literal b) del Artículo 19 de la Ley 30230 ha sido promulgada el año 2014, y es recién en el informe final de instrucción que se me imputa la infracción antes mencionada, sin haber podido oportunamente realizar descargo alguno, por cuanto el presente PAS se ha venido tramitando por la conformación de un supuesto grupo económico con las personas mencionadas en los antecedentes del presente descargo, y no por realizar actividades sin certificación ambiental, por lo que se me estaría vulnerando mi derecho de defensa.

40. Al respecto se debe señalar que el inicio de procedimiento administrativo sancionador se rige por las siguientes normas se enmarcó en las disposiciones contenidas en la LPAG y de lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/VCD (RPAS) —vigente al momento de emitirse la Resolución Subdirectoral N° 682-2013-OEFA/SDI—, norma, esta última, tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.
41. De acuerdo con lo previsto en el artículo 235° de la LPAG, el procedimiento administrativo sancionador se rige por las siguientes reglas:

Artículo 235.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.
Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

42. Ahora bien, los artículos 11° y 12° del RPAS del OEFA, establecen que el procedimiento sancionador inicia con la resolución de imputación de cargos emitida por la Autoridad Instructora, las misma que debe contener lo siguiente:

Artículo 11°. - Inicio y plazo del procedimiento administrativa sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado. (...)

Artículo 12°. - Resolución de imputación de cargos

La resolución de imputación de cargos deberá contener:

- (i) Una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
- (ii) Las normas que tipifican dichos actos u omisiones como infracción administrativa.
- (iii) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer identificando la norma que tipifica dichas sanciones.
- (iv) La propuesta de medida correctiva.

- (v) El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito.
- (vi) Los medios probatorios que sustentan las imputaciones realizadas.

43. En ese sentido, de la revisión de la Resolución Subdirectoral N° 682-2013-OEFA/SDI, se advierte que la SDI inició el procedimiento administrativo sancionador contra el grupo económico, imputándole la comisión de la siguiente conducta infractora:

Conducta Infractora	Normas Sustantivas	Norma Tipificadora
Desarrollo de actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva.	Inciso 2) del artículo 7° RPAAMM, en concordancia con el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y el artículo 15° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Numeral 2.1 del Rubro 2 del 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, aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

44. Por tanto, contrariamente a lo señalado por el grupo económico, esta sala ha verificado que el procedimiento administrativo sancionador fue iniciado por la presunta comisión de la conducta infractora referida a desarrollar actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva. En consecuencia, se desvirtúa el argumento, referido a que el procedimiento sancionador fue iniciado por la conformación de un grupo económico.
45. Ahora bien, en este punto es pertinente señalar que en el Expediente N° 03617-2012-PA/TC el Tribunal Constitucional se pronunció respecto al derecho de defensa, señalando lo siguiente:

Por su parte, el derecho de defensa se encuentra reconocido expresamente por el artículo 139°, numeral 14, de nuestra Constitución, y constituye un elemento del derecho al debido proceso. Según lo ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal, el contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos [STC 1231-2002-HC/TC]. Es así que el derecho de defensa (de naturaleza procesal) se constituye como fundamental y conforma el ámbito del debido proceso, siendo presupuesto para reconocer la garantía de este último. Por ello, en tanto derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés.

46. Al respecto, de la revisión del expediente se advierte que los miembros del grupo económico, en ejercicio de su derecho de defensa, presentaron sus descargos a los cargos efectuados a través de la Resolución Subdirectoral N° 682-2013-OEFA/SDI, a las conclusiones del Informe Final de Instrucción, y apelaron la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA/DFSAI, por esta razón se desvirtúa el argumento referido a la presunta vulneración del derecho de defensa.

47. Por otro lado, en atención a los argumentos expuestos por los miembros del grupo económico, se debe aclarar que si bien en el Informe Final de Instrucción se hizo referencia a lo dispuesto por el artículo 19° de la Ley N° 30230, se debe señalar que dicha referencia se realizó debido a que el referido artículo estableció un régimen excepcional según el cual el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental, siendo que, durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos administrativos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción —señala la referida norma— el OEFA ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional⁵⁹.
48. Asimismo, debe señalarse que el artículo 19° de la Ley N° 30230 dispone expresamente que el régimen excepcional establecido en dicho artículo no es de aplicación en los casos en que se verifiquen los siguientes supuestos:
- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y a la salud de las personas.
 - b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
 - c) Reincidencia.
49. En consecuencia, del marco expuesto se verifica que el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el grupo económico conformado por la señora Nora Mendoza, el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja no se encuentra dentro del régimen excepcional instaurado por el artículo 19° de la Ley N° 30230, debido a que el hecho detectado hace referencia a que el grupo económico desarrolló actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva.
50. Por ello, en la medida que el artículo 19° de la Ley N° 30230 establecía disposiciones que podrían ser más favorables para los administrados, fue evaluada en el Informe Final de Instrucción para determinar si era aplicable al procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el grupo económico a través de la Resolución Subdirectoral N° 682-2013-OEFA/SDI. Debe recalarse que la aplicación de dicha norma no supone la nueva imputación de una conducta infractora.
51. En consecuencia, habiendo quedado establecido que el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el grupo económico conformado por la señora Nora Mendoza, el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja, fue por la comisión de la conducta infractora referida a desarrollar

⁵⁹ En tal sentido, de acuerdo con las normas que regulan la vigencia y obligatoriedad del ordenamiento jurídico, es posible concluir que el artículo 19° de la Ley N° 30230, es aplicable —de manera inmediata, y desde el 13 de julio de 2014— a los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA. Por tanto, durante un periodo de tres años, el OEFA solo podrá tramitar procedimientos administrativos sancionadores excepcionales, en los cuales privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, si la Autoridad Decisora declaraba la existencia de una infracción, únicamente podía dictar una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y debía suspender el procedimiento administrativo.

actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva, corresponde desestimar la presunta vulneración del derecho de defensa, alegada por los administrados.

III.4 Si el OEFA es competente para sancionar la conducta infractora referida a desarrollar de actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva

52. El señor Paul Mendoza señala en su escrito de apelación que, en su calidad de pequeño productor minero, la fiscalización de las actividades que realiza es competencia del Gobierno Regional de Madre de Dios.
53. En esa línea, señala que en este caso no se respetó el debido procedimiento administrativo, ya que el OEFA no era competente para sancionarlo.
54. Asimismo, el señor Paul Mendoza sostiene que el hecho de estar siendo fiscalizado por dos entidades constituye un abuso de autoridad en su contra, más aún si se tiene en cuenta que nunca entorpeció las fiscalizaciones que se realizaron y, que se encuentra en proceso de formalización, ya que tiene la voluntad de cumplir con la normativa vigente.
55. Al respecto, se debe señalar que principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.
56. Por su parte, el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que, en el marco del principio del debido procedimiento, los administrados tienen el derecho a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente⁶⁰.
57. El numeral 1.17 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que la autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.

60

TUO DE LA LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

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

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

58. Ahora bien, respecto a los argumentos expuestos por el señor Paul Mendoza, se debe señalar que conforme al artículo 1° de la Ley del SINEFA, el OEFA es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
59. Por su parte, el artículo 6° de la mencionada Ley, establece que el OEFA 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° 1013⁶¹.
60. En esa línea, el OEFA ostenta la facultad fiscalizadora y sancionadora, la cual se define a continuación:

Artículo 11.- Funciones generales

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.

61. El artículo 14° de la Ley N° 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal, establece que 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 TUO de la Ley General de Minería.

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. (...)

62. De otro lado, el artículo 17° de la Ley del SINEFA⁶² dispone lo siguiente:

⁶¹ Ley 29325

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

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

⁶² 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:

(...) 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.

Las acciones que ejerza el OEFA, conforme a lo señalado en el presente artículo, se realizan sin perjuicio de las competencias que corresponden a los gobiernos regionales y demás Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), así como al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y a otras entidades sectoriales, conforme a sus competencias. (...)

63. Del análisis del marco normativo señalado en los considerandos precedentes, se advierte que, si bien los Gobiernos Regionales son competentes para fiscalizar y sancionar las actividades de pequeña minería y minería artesanal que se realizan en el territorio de su competencia, se debe precisar que esta función es ejercida respecto de aquellos sujetos que ejercen actividad minera cumpliendo con las tres condiciones previstas en el artículo 91° del TUO de la Ley General de Minería⁶³.

- 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.

Quando 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. (...)

63

Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, publicado en el diario oficial *El Peruano*, 4 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 denuncios, 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.

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.

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 denuncios, 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;

64. Sin embargo, en el caso bajo análisis se verifica que el mismo fue iniciado en el marco del artículo 17° de la Ley del SINEFA, que faculta al OEFA a asumir competencias de fiscalización y sanción en los casos en que se incumplan las condiciones previstas en el artículo 91° del TUO de la Ley General de Minería.
65. Dicho ello, se debe indicar que, mediante la Resolución Directoral N° 573-2015-OEFA/DFSAI, confirmada a través de la Resolución N° 073-2015-OEFA/TFA-SEM se verificó que la señora Nora Mendoza, el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja conformaban un grupo económico, que ostentaba derechos mineros por un total de 2634.69 hectáreas, que superaba el límite establecido en el artículo 91° del TUO de la Ley General de Minería.
66. En ese sentido, esta sala considera que la actuación de la DFSAI en el procedimiento administrativo sancionador, se sustentó en lo establecido en la Ley del SINEFA, por esta razón no se advierte ninguna vulneración al principio de legalidad ni al debido procedimiento, y tampoco se configuró en un supuesto de abuso de poder como lo alega el administrado.
67. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el grupo económico en el presente extremo de su apelación.

III.5 Si correspondía sancionar al grupo económico conformado por los señores Nora Mendoza y Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja por la conducta referida al desarrollo de actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva

Marco normativo que regula la obligación de contar con la certificación ambiental

68. El numeral 2 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM establece que 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.
69. Por su parte, el artículo 3° de la Ley N° 27446 en concordancia con el artículo 15° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establecen la obligatoriedad de la certificación ambiental por parte de la autoridad competente para el inicio de actividades de proyectos de inversión que puedan originar implicaciones ambientales y señalan la imposibilidad legal de iniciar obras ante la falta de dicha certificación ambiental.

Marco normativo del proceso de formalización minera

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 bienal.

70. El artículo 3° del Decreto Legislativo N° 1105, regula el proceso de formalización de la actividad minera de la pequeña minería y minería artesanal, de la siguiente manera:

Artículo 3°.- Proceso de Formalización de la Actividad Minera de la Pequeña Minería y Minería Artesanal

El Proceso de Formalización de la Actividad Minera de Pequeña Minería y Minería Artesanal, es aquél mediante el cual se establecen y administran los requisitos, plazos y procedimientos para que el sujeto de formalización pueda cumplir con la legislación vigente.

El sujeto de formalización a que se refiere el párrafo anterior puede ser una persona natural, una persona jurídica o un grupo de personas organizadas para ejercer dicha actividad.

El Proceso de Formalización culmina en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses. Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Energía y Minas podrá ampliarse el mencionado plazo.

71. Por su parte, el numeral 1 del artículo 4° del citado Decreto Legislativo, establece que el proceso de formalización minera podrá ser iniciado o continuado por aquellos que realizan la actividad, cumpliendo con la presentación de la Declaración de Compromisos.
72. Como se puede advertir de las normas citadas, el proceso de formalización minera presupone que las Declaraciones de Compromiso son presentadas por sujetos que realizan las actividades mineras.
73. De acuerdo a la información que obra en el expediente, a la fecha del inicio del procedimiento administrativo sancionador el señor Paul Mendoza y la empresa Inversión Amazónico Menja contaban con las declaraciones de compromiso por los derechos mineros denominados Buena Fortuna-2000, Gavilán de Oro N° 8, Mario Julihno, Menja II, Ccoylloritti Dos, Menja II, Ccoylloritti Dos, Paul I, Rony Primero, Rony Segundo, Rony Tercero, Rony Cuarto y Rony Quinto, las cuales se detallan a continuación:

Fecha de presentación	Nombre del derecho minero	Titular del derecho minero
16/05/2012	Buena Fortuna-2000	Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.
	Gavilán de Oro N° 8	
	Mario Julihno	
	Menja II	
	Ccoylloritti Dos	
18/06/2012	Menja II	Paul Mario Mendoza Quispe
	Paul I	
	Rony Primero	
	Rony Segundo	
	Rony Tercero	
	Rony Cuarto	
Rony Quinto		

74. En esa línea, dichas declaraciones de compromiso demuestran que, a la fecha de su presentación, el grupo económico se encontraba realizando actividades mineras en dichos derechos mineros, conforme lo establece el numeral 1 del artículo 4° del citado Decreto Legislativo N° 1105.

75. Por otra parte, los administrados señalaron en su recurso de apelación que en la actualidad realizan actividades mineras en los siguientes derechos mineros:

Nombre y apellidos	Código	Nombre	Estado	Observaciones	Has.
Mendoza Quispe Paul Mario	040012406	Paul I	Vigente	Titulado	6.00
Mendoza Quispe Paul Mario	040008308	Rolito I	Vigente	Titulado	2.50
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	17003691X01	Gavilán de Oro N° 8	Vigente	-	27.00
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	040011404	Rony X	Vigente	-	100.00
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	040011704	Mario Julihno	Vigente	-	100.00
Inversión Amazónico Menja E.I.R.L.	090002699	Buena Fortuna - 2000	Vigente	-	50.00
Total					285.50

76. El señor Paul Mendoza señaló que desde el 2006, ha sido reconocido por el Minem y el Gobierno Regional de Madre de Dios como un titular minero perteneciente al estrato de la pequeña minería y minería artesanal en vías de formalización; y agregan que estas autoridades nunca los consideraron como un titular que realizó actividades de mediana y gran minería, ya que siempre cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 91° del TUO de la LGM.
77. Con relación a dicho argumento, se debe indicar que en el expediente no obran medios probatorios que acrediten lo afirmado por el señor Paul Mendoza, con relación a que desde el año 2006 fueron reconocidos por el Minem y el Gobierno Regional de Madre de Dios como pequeños productores mineros.
78. Asimismo, el señor Paul Mendoza señaló que desde el año 2012 se encuentra en un proceso de formalización minera, y que, en ese contexto, el 19 de abril de 2014 presentó a la DREM del Gobierno Regional de Madre de Dios, el IGAC para el derecho minero Gavilán de Oro N° 8.
79. Respecto a ello, se debe indicar que, conforme fue detallado en el considerando 101 de la presente resolución, tanto el señor Paul Mendoza como la empresa Inversión Amazónico Menja presentaron en el año 2012 las declaraciones de compromiso para el proceso de formalización minera, sin embargo, se debe indicar que dichos documentos no desvirtúan el hecho que el grupo económico realizó actividades de mediana y gran minería sin contar con el instrumento de gestión ambiental respectivo.
80. En esa línea, el señor Paul Mendoza también indicó que actualmente se encuentra inscrito en el REINFO, dada su calidad de pequeño productor minero.
81. Acerca de esta afirmación, se debe señalar que mediante el Decreto Legislativo N° 1293, publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2016, se declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. Asimismo, mediante el numeral 3.1 del artículo 3° de la citada norma se creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), el cual se encuentra a cargo de la Dirección General de Formalización Minera del

Minem. La finalidad de esta norma era identificar a los sujetos comprendidos dentro del proceso de formalización minera integral.

82. Asimismo, el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1293 establece que los sujetos que forman parte del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos, con inscripción vigente, y que acrediten su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes, forman parte del Registro Integral de Formalización Minera:

Artículo 4.- Registro Integral de Formalización Minera

4.1 Forman parte del Registro Integral de Formalización Minera:

1. Los sujetos que cuenten con inscripción vigente en el Registro de Saneamiento, a que se refiere el artículo 2 del Decreto Supremo N° 029-2014-PCM.

2. Los sujetos que formen parte del Registro Nacional de Declaraciones de Compromisos, con inscripción vigente, y que acrediten su inscripción en el Registro Único de Contribuyentes.

3. Excepcionalmente, las personas naturales que se encuentren desarrollando actividades de pequeña minería o de minería artesanal de explotación, que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM, y que además realicen su actividad en una sola concesión minera, a título personal y que cuenten con inscripción en el Registro Único de Contribuyentes.

4.2 Las inscripciones de los sujetos referidos en el inciso 3 del párrafo 4.1 del presente artículo, se realizan a partir del 06 de febrero de 2017, y hasta por un plazo de ciento veinte (120) días hábiles, ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).

4.3 Transcurrido el plazo de ciento veinte (120) días hábiles señalados en el párrafo anterior, el Ministerio de Energía y Minas verifica que los sujetos mencionados en el numeral 3 del párrafo 4.1 del presente artículo, acrediten lo siguiente:

a) La actividad minera desarrollada tenga una antigüedad no menor a cinco (05) años.

b) No contar con Declaración de Compromisos cancelada, como consecuencia de no encontrarse desarrollando actividad minera.

c) No encontrarse inhabilitado para realizar actividad minera conforme a lo establecido en el Título Cuarto del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM.

Aquellos sujetos que incumplan con acreditar los requisitos señalados en el párrafo anterior quedan excluidos del Registro Integral de Formalización Minera.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, mediante Decreto Supremo se puede requerir que otras entidades públicas con competencias vinculadas, ejerzan acciones de verificación de actividades respecto a lo señalado en el literal a) del presente párrafo.

4.4 La información contenida en el Registro Integral de Formalización Minera tiene carácter de Declaración Jurada.

4.5 Los sujetos que realizan actividad minera en zonas permitidas y que no formen parte del proceso de formalización minera establecido en el Decreto Legislativo N° 1105 y su normativa complementaria, o que no se inscriben en el Registro Integral de Formalización Minera, se les aplica las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal que correspondan.

4.6 Mediante convenio, el Ministerio de Energía y Minas puede delegar la función de verificación dispuesta en el párrafo 4.3 del artículo 4 del presente Decreto Legislativo, a los Gobiernos Regionales en el ámbito de su jurisdicción.

83. En esa línea, se debe señalar que el hecho que el señor Paul Mendoza cuente con un registro en el REINIFO no acredita que, en el año 2013, en que se inició el

procedimiento administrativo sancionador cumplía con las condiciones establecidas para ser calificado como un pequeño productor minero, según lo dispuesto por el artículo 91° del TUO de la Ley General de Minería.

84. Dicho ello, se debe reiterar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 682-2013-OEFA/DFSAI/SDI, fue iniciado sobre la base de las evidencias recabadas en el 2013, que determinaron que el grupo económico realizaba actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva.
85. En ese sentido, lo alegado por el grupo económico no desvirtúa la declaración de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, puesto que tiene como fundamento circunstancias que se produjeron luego del inicio del procedimiento administrativo sancionador.
86. Por otra parte, el grupo económico cuestiona que el OEFA al emitir la resolución impugnada, no realizó una inspección con la finalidad de verificar que realizaban actividades mineras en todos los derechos mineros que fueron indicados por la DFSAI.
87. Al respecto, se debe señalar que la supervisión realizada al grupo económico, se enmarcó dentro de las reglas establecidas por el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD.
88. El artículo 6° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA⁶⁴ establece que la supervisión directa puede ser documental, la cual no se realiza en las instalaciones del administrado, y consiste en el análisis de información documental relevante correspondiente a la actividad desarrollada por el administrado.
89. De los actuados en el expediente, se verifica que la supervisión realizada al grupo económico, fue una supervisión documental, por esta razón no era necesario que la DS acuda al lugar donde se ubican las concesiones mineras del grupo económico, ya que dicho órgano contaba con información suficiente para supervisar a los administrados.
90. En ese sentido, habiéndose corroborado el incumplimiento de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, el artículo 3° de la Ley N° 27446 y el artículo 15° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo

⁶⁴

Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD

Artículo 6°.- De los tipos de supervisión directa (...)

6.3) En función del lugar donde se realiza, la supervisión directa puede ser:

a) En campo:

Se realiza dentro o en las áreas de influencia de la actividad a cargo del administrado. Esta supervisión involucra también una etapa de revisión documental.

b) Documental:

No se realiza en las instalaciones del administrado, y consiste en el análisis de información documental relevante correspondiente a la actividad desarrollada por el administrado.

N° 019-2009-MINAM, en aplicación del numeral 249.2 del artículo 249° del TUO de la LPAG⁶⁵ correspondía que se sancione a los miembros del grupo económico por el incumplimiento de las citadas normas.

91. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el grupo económico en el presente extremo de su apelación. Por tanto, habiéndose determinado la responsabilidad por la comisión de la conducta infractora detallada en el cuadro N° 1 de la presente resolución, corresponde confirmar la multa impuesta ascendente a doscientos sesenta y nueve con setenta y tres centésimos (269,73) UIT, así como la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA-DFSAI del 22 de diciembre de 2017, que sancionó al grupo económico conformado por la señora Nora Yulissa Mendoza Jancco, el señor Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., por la comisión de la conducta infractora referida a desarrollar actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva y que impuso la medida correctiva detallada en la Tabla N° 1 de la citada resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Disponer que el monto de la multa ascendente a doscientos sesenta y nueve con setenta y tres centésimos (269,73) UIT, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicarse al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

TERCERO. - Notificar la presente resolución al grupo económico conformado por la señora Nora Yulissa Mendoza Jancco, el señor Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Por los fundamentos expuestos, el voto de quienes suscriben el presente es por confirmar la Resolución Directoral N° 1708-2017-OEFA-DFSAI del 22 de diciembre de 2017, que sancionó al grupo económico conformado por la señora Nora Yulissa

⁶⁵

TUO DE LA LPAG

Artículo 249. -Determinación de la responsabilidad

249.2 Cuando el cumplimiento de las obligaciones previstas en una disposición legal corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria de las infracciones que, en su caso, se cometan, y de las sanciones que se impongan.

Mendoza Jancco, el señor Paul Mario Mendoza Quispe y la empresa Inversión Amazónico Menja E.I.R.L., por desarrollar actividades de mediana y gran minería sin contar con la certificación ambiental respectiva y la medida correctiva que se impuso en la citada resolución.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....

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