



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

RESOLUCIÓN N° 235-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2015-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : CONSORCIO DE INGENIEROS EJECUTORES MINEROS S.A.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1045-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1045-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Consorcio de Ingenieros Ejecutores Mineros S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la misma.*

Lima, 21 de agosto de 2018


I. ANTECEDENTES


1. Consorcio de Ingenieros Ejecutores Mineros S.A.² (en adelante, **CIEMSA**) es titular de la unidad fiscalizable El Cofre ubicada en el distrito de Paratia, provincia de Lampa, departamento de Puno (en adelante, **El Cofre**).
2. El Cofre cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:

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 OEFA y se derogó el ROF aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 2015-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el 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 Registro Único de Contribuyente N° 20101250572.

- 
- (i) Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero-metalúrgico El Cofre y diseño de la presa de relaves de la planta de beneficio Inmaculada, aprobada mediante la Resolución Directoral N° 351-2201-EM/DGAAM del 3 de octubre de 2001.
 - (ii) Plan de Cierre de minas de la unidad minera El Cofre, aprobado mediante Resolución Directoral N° 061-2010-MEM-AAM del 22 de febrero de 2010.
 - (iii) Estudio de depósito de relaves Viluyo y obras hidráulicas auxiliares aprobado mediante Resolución Directoral N° 057-2014-MEM/DGAAN del 5 de febrero de 2014.
 - (iv) Modificación del Estudio de Impacto Ambiental de la unidad minera El Cofre, correspondiente al Plan Integral para la implementación de los Límites Máximos Permisibles de descarga de efluentes minero metalúrgicos y Estándares de Calidad Ambiental para agua, aprobada mediante Resolución Directoral N° 191-2014-MEM/AAM del 23 de abril de 2014.
 - (v) Actualización del Plan de Cierre de la unidad minera El Cofre, aprobada mediante Resolución Directoral N° 446-2014-MEM/DGAAM del 28 de agosto de 2014 (en adelante, **actualización del plan de cierre El Cofre**)

- 
3. En setiembre de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión documental a El Cofre (**Supervisión Documental 2016**) durante la cual se detectó un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de CIEMSA, tal como se desprende del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 1659-2016-OEFA/DS-MIN del 07 de octubre de 2016³ (**Informe Preliminar de Supervisión**) y el Informe de Supervisión Directa N° 2498-2016-OEFA/DS-MIN del 23 de diciembre de 2016⁴ (**Informe de Supervisión**).
 4. Sobre esa base, la Subdirección de Instrucción e Investigación (**SDI**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 1609-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017⁵, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra CIEMSA.
 5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁶, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 283-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI el 28 de marzo de 2018⁷.



³ Adjunto en el disco compacto que obra en el folio 6

⁴ Folios 2 al 5.

⁵ Folios 7 al 9. Notificada el 19 de octubre de 2017

⁶ Folios 11 al 16. Escrito presentado el 20 de noviembre de 2017.

⁷ Folios 17 al 21.

6. De forma posterior, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (DFAI) emitió la Resolución Directoral N° 1045-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018⁸, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de CIEMSA⁹, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
El titular minero remitió los informes semestrales de Plan de Cierre de Minas correspondientes al primer, segundo	Artículo 6° de la Ley 28090, Ley que regula el Cierre de Minas (LCM) ¹⁰ . Artículo 29 del Reglamento para el Cierre de Minas. Decreto Supremo N° 033-2005-EM. (RLCM) ¹¹ .	Numeral 4.5 del Rubro 4 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana

⁸ Notificada el 11 de junio de 2018. Folios 36 al 41.

⁹ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

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

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

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

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

¹⁰ LCM, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de octubre de 2003.

Artículo 6.- Obligación de Presentar el Plan de Cierre de Minas

El operador minero presentará su Plan de Cierre de Minas al Ministerio de Energía y Minas para su aprobación, el que establecerá los estudios, acciones y obras correspondientes a realizarse para mitigar y eliminar, en lo posible, los efectos contaminantes y dañinos a la población y al ecosistema en general, a la conclusión de sus operaciones.

Los titulares de la actividad minera, están obligados a:

- Implementar un Plan de Cierre de Minas planificado desde el inicio de sus actividades.
- Reportar semestralmente al Ministerio de Energía y Minas el avance de las labores de recuperación consignadas en el Plan de Cierre de Minas.
- Constituir una garantía ambiental que cubra el costo estimado del Plan de Cierre de Minas.

¹¹ RLCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de agosto de 2005.

Artículo 29.- Informes semestrales

Todo titular de actividad minera debe presentar ante la Dirección General de Minería, un informe semestral, dando cuenta del avance de las labores de rehabilitación señaladas en el Plan de Cierre de Minas aprobado y con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente. El primer reporte se presentará adjunto a la Declaración Anual Consolidada y el segundo durante el mes de diciembre.

semestre del 2015 y primer semestre de 2016 de manera incompleta.		Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales. Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM (Cuadro de Tipificación y Escala de Multas de la Gran y Mediana Minería) ¹² .
---	--	---

Fuente: Resolución Directoral N° 1045-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 1045-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI, considerando la actualización del plan de cierre El Cofre, determinó que CIEMSA se encontraba obligado a presentar informes semestrales del Plan de Cierre a partir del segundo semestre de 2014, dando cuenta de las labores de rehabilitación realizadas en el semestre, además de detallar las medidas a ser ejecutadas durante el semestre inmediato.
- (ii) La Autoridad Decisora, en atención al Informe de Supervisión, señaló que la DS durante la Supervisión Documental 2016 verificó que CIEMSA remitió de manera incompleta los informes semestrales del Plan de Cierre de Minas correspondiente al primer y segundo semestre 2015 y al primer semestre de 2016; puesto que en los informes del 2015 no se detalló las actividades ejecutadas en dicho año; y en el del 2016, no se hizo referencia a las actividades programas para el semestre siguiente.
- (iii) Con relación a lo alegado por CIEMSA, —que legalmente no se ha establecido la obligación de detallar las labores de rehabilitación efectuadas por lo que la conducta imputada es atípica—la primera instancia señaló que la presente imputación respeta el principio de tipicidad puesto que la obligación que se desprende del artículo 29° del RCM, implica no solo presentar un cronograma de las actividades y su respectivo presupuesto, sino que, además, conlleva la obligación de brindar información detallada de las actividades efectivamente ejecutadas en el semestre correspondiente.

Subsiste la obligación de presentar los informes semestrales luego del cese de operaciones hasta la obtención del Certificado de Cierre Final.

¹² DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de noviembre de 2012.

INFRACCIÓN	Base normativa	Sanción pecuniaria	Sanción no pecuniaria	Clasificación de la Sanción
4	OBLIGACIONES RELATIVAS AL PLAN DE CIERRE DE MINAS			
4.5	No reportar al MINEM, cada seis meses, las labores de rehabilitación señaladas en el Plan de Cierre de Minas, incluyendo información sobre las medidas comprometidas para el siguiente semestre	Artículo 6° de la LCM Artículo 29° del RLCM	Hasta 20 UIT	Leve

- (iv) Respecto a la presunta falta de contenido del artículo 29 del RLCM con relación a las palabras “avance” y “detalle”, la primera instancia manifestó que, haciendo una interpretación sistemática, la obligación establecida en el citado artículo debe de ser complementada con la información señalada en los Numerales 1.4.3.5., 4, 4.4 y 4.6 de la *Guía para la elaboración de Planes de Cierre de Minas*.
- (v) En ese sentido, los informes semestrales de avance de las labores de rehabilitación deben de contener las actividades de rehabilitación propuestas en el último plan de cierre aprobado, específicamente las actividades ya realizadas, las actividades propuestas para el siguiente semestre; y, los resultados del programa de monitoreo de las áreas ya rehabilitadas.
- (vi) Teniendo en cuenta que el informe semestral de avance de cierre progresivo de El Cofre, correspondiente al primer semestre del 2016, fue presentado el 30 de junio del 2016 al OEFA, es decir, antes de la presentación de la modificación del plan de cierre, no resulta sustentable alegar que la falta de información de las actividades programadas para el segundo semestre de 2016, se deba al proceso de modificación del plan de cierre. Por lo tanto, resultaban exigibles las actividades programadas según el cronograma de la APCM.
- (vii) En el presente caso, no corresponde el dictado de medidas correctivas, toda vez que, CIEMSA presentó el informe semestral del cierre progresivo correspondiente al primer y segundo semestre del 2017, detallando las actividades de cierre progresivo realizadas, así como las actividades propuestas para el semestre siguiente.

8. El 3 de diciembre de 2018, CIEMSA interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 1045-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) CIEMSA alega que ha cumplido con remitir debidamente los informes semestrales correspondientes al primer y segundo semestre de 2015, en los cuales no ofrece detalles de las actividades ejecutadas puesto que el artículo 29° del RLCM no exige dicho detalle para el caso de las labores de rehabilitación; por ende, la conducta imputada es atípica.
- b) El administrado manifiesta que en el informe semestral correspondiente al primer semestre de 2016 sí realizó la descripción de aspectos técnicos aplicados en las actividades desarrolladas, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 29° del RLCM.

¹³ Folios 43 al 49.

II. COMPETENCIA

9. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁴, se crea el OEFA.
10. 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° 30011¹⁵ (**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.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁶.

¹⁴ **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* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente.

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

¹⁵ **LEY N° 29325**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

¹⁶ **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.

12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁷, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin¹⁸ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010¹⁹, 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁰, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²¹, disponen que el Tribunal de Fiscalización

¹⁷ DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.

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

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

¹⁸ LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°. - Referencia al Osinerg

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

¹⁹ 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.

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.

²⁰ 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.

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

Artículo 19°. - Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°. - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- 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.

Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. ADMISIBILIDAD

14. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG)²², por lo que es admitido a trámite.

IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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)²³.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁴, 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.
17. 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

²² **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 218.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 219.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁴ LGA

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.

18. En el ordenamiento 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 ambiente²⁵.
19. 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 fundamental²⁶ 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 preserve²⁷; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
20. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁹: (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 armónica³⁰; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁶ **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.

²⁷ 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».

²⁸ 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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 referida³¹.

21. 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.
22. 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 inciertos³².
23. 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.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de CIEMSA por remitir los informes semestrales de Plan de Cierre de Minas correspondientes al primer y segundo semestre del 2015 y primer semestre de 2016 de manera incompleta.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de la obligación asumida por los administrados de reportar semestralmente el avance de las labores de recuperación consignadas en el Plan de Cierre de Minas.
26. Sobre el particular, en el artículo 6° de la LCM se establece la obligación de los titulares mineros de reportar semestralmente al Ministerio de Energía y Minas

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

(MINEM) el avance de las labores de recuperación consignadas en el Plan de Cierre de Minas³³.

27. Con relación a la obligación antes indicada, en el artículo 29° del RLCM³⁴ se establece que todo titular minero debe presentar un informe semestral, dando cuenta del i) avance de las labores de rehabilitación señaladas en el Plan de Cierre de Minas aprobado y ii) con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente. Los referidos informes semestrales deberán ser presentados junto a la Declaración Anual Consolidada y en el mes de diciembre.
28. Al respecto, en la Segunda Disposición Complementaria del RLCM³⁵ se establece que el MINEM aprobará una guía para la elaboración y revisión de planes de cierre de minas, donde se establecerán criterios técnicos y lineamientos que deben ser considerados por los titulares mineros.
29. En ese sentido, el 24 de abril de 2006, mediante la Resolución Directoral N° 130-2006-MEM-AAM se aprobó la Guía para la Elaboración de Planes de Cierre de Minas (en adelante, **Guía de PCM**)³⁶ donde se describe la estructura y contenidos de los informes de rehabilitación progresiva y monitoreo exigidos en el artículo 29° del RLCM, estableciendo que en el referido informe se debe incluir la siguiente información³⁷:

³³ **LCM**

Artículo 6.- Obligación de Presentar el Plan de Cierre de Minas

El operador minero presentará su Plan de Cierre de Minas al Ministerio de Energía y Minas para su aprobación, el que establecerá los estudios, acciones y obras correspondientes a realizarse para mitigar y eliminar, en lo posible, los efectos contaminantes y dañinos a la población y al ecosistema en general, a la conclusión de sus operaciones.

Los titulares de la actividad minera, están obligados a: (...)

- Reportar semestralmente al Ministerio de Energía y Minas el avance de las labores de recuperación consignadas en el Plan de Cierre de Minas.

³⁴ **RLCM**

Artículo 29.- Informes semestrales

Todo titular de actividad minera debe presentar ante la Dirección General de Minería, un informe semestral, dando cuenta del avance de las labores de rehabilitación señaladas en el Plan de Cierre de Minas aprobado y con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente. El primer reporte se presentará adjunto a la Declaración Anual Consolidada y el segundo durante el mes de diciembre.

³⁵ **RLCM**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Segunda: Aprobación de guía técnica

El Ministerio de Energía y Minas aprobará una guía para la elaboración y revisión de Planes de Cierre de Minas, en la cual se incluirán las recomendaciones, lineamientos y criterios técnicos que deben ser considerados para la elaboración y revisión de los Planes de Cierre a que se refiere la presente norma, en un plazo no mayor de treinta (30) días luego de publicado el presente Reglamento.

³⁶ Disponible: http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/DGAAM/guias/guia_cierre.pdf
Fecha de consulta: 14/08/2018

³⁷ **GUÍA DE PCM**

1.4.3.5 Informes de Avance

El art. 29° establece la presentación de informes semestrales de avance de las labores de rehabilitación. Estos informes presentarán las actividades de rehabilitación propuestas en el último plan de cierre aprobado y las

- i. Una descripción resumida de las actividades de cierre progresivo presentadas en el plan de cierre aprobado, incluyendo las especificaciones técnicas e indicadores de desempeño;
 - ii. Resumen de las actividades programadas para el próximo semestre y los siguientes e indicar dónde y cuándo pueden variar las actividades de cierre progresivo de las presentadas en el plan de cierre aprobado y las razones de los cambios necesarios; y,
 - iii. Los resultados del programa de monitoreo para aquellos componentes de la mina que ya fueron cerrados durante el período actual o los anteriores, incluyendo una evaluación del desempeño y las acciones correctivas que se tomarán en el caso de no lograr los objetivos de desempeño.
30. Una vez definido los alcances del artículo 29° de la RLCM; en el caso concreto, CIEMSA mediante los escritos del 26 de junio y 30 de diciembre de 2015 presentó los Informes Semestrales del APCM El Cofre correspondientes al primer y segundo semestre de 2015 (en adelante, **Informe Semestral 2015 I e Informe**

actividades realizadas, así como las actividades propuestas para el siguiente semestre. Asimismo, los informes semestrales incluirán los resultados del programa de monitoreo de las áreas ya rehabilitadas.

4 INFORMACIÓN REQUERIDA EN LOS INFORMES DE REHABILITACIÓN PROGRESIVA Y MONITOREO
De acuerdo con el art. 29° del Reglamento, los informes de rehabilitación progresiva y monitoreo deben documentar el avance de las medidas de cierre y rehabilitación a implementarse, así como los resultados del programa de monitoreo para los componentes de la mina que ya están cerrados. Estos informes deben ser presentados semestralmente incluso después del término de los trabajos de cierre hasta el otorgamiento del Certificado de Cierre Final.

Los Informes de Rehabilitación Progresiva y Monitoreo deberán incluir lo siguiente:

- Un resumen de las actividades de cierre progresivo presentadas en el plan de cierre aprobado;
- Trabajos de cierre y rehabilitación realizados durante los últimos seis meses, incluyendo las especificaciones técnicas e indicadores de desempeño;
- Comparación entre las actividades programadas de cierre progresivo del plan de cierre con el trabajo realmente realizado durante los últimos seis meses;
- Resultados del programa de monitoreo para aquellos componentes de la mina que ya fueron cerrados durante el período actual o los anteriores, incluyendo una evaluación del desempeño y las acciones correctivas que se tomarán en el caso de no lograr los objetivos de desempeño; y
- El trabajo de cierre progresivo propuesto para el siguiente período.

4.4 ACTIVIDADES DE CIERRE PROGRESIVO REALIZADAS (3.0)

- Descripción de las actividades de cierre progresivo y rehabilitación implementadas durante el semestre.

4.5 MONITOREO DE LAS ACTIVIDADES DE CIERRE PROGRESIVO (4.0)

- Se realizarán las siguientes evaluaciones para cada componente o área que haya sido rehabilitada:
 - Estabilidad física
 - Estabilidad geoquímica
 - Estabilidad hidrológica
 - Rehabilitación y recuperación biológica
 - Programas sociales
- Comparación de los resultados de los datos de monitoreo con los objetivos y/o los indicadores de desempeño, para identificar la necesidad de acciones correctivas en caso de no lograr los objetivos.

4.6 ACTIVIDADES DE CIERRE PROGRESIVO PROPUESTAS (5.0)

- Incluir un resumen de las actividades programadas para el próximo semestre y los siguientes.
- Indicar dónde y cuándo pueden variar las actividades de cierre progresivo de las presentadas en el plan de cierre aprobado y las razones de los cambios necesarios.

Semestral 2015 II)³⁸; y, con escrito del 30 de junio de 2016, presentó el Informe Semestral correspondiente al primer semestre de 2016 (en adelante, **Informe Semestral 2016**)³⁹.

31. Al respecto, conforme a lo señalado en el Informe de Supervisión; el Informe Semestral 2015 I y el Informe Semestral 2015 II, remitidos por CIEMSA, no detallan las actividades ejecutadas, y en el Informe Semestral 2016 no se hizo referencia a las actividades programadas para el semestre siguiente; es decir, los referidos informes fueron presentados de manera incompleta.
32. En atención a ello, la DFAI declaró la responsabilidad de CIEMSA por remitir los informes de rehabilitación progresiva y monitoreo exigidos en el artículo 29° de manera incompleta.
33. En su recurso de apelación CIEMSA alegó que ha cumplido con remitir debidamente los informes semestrales correspondientes al primer y segundo semestre de 2015, sosteniendo que estos no ofrecen detalles de las actividades ejecutadas debido a que el artículo 29° del RLCM no exige dicho detalle para el caso de las labores de rehabilitación. En conclusión, el administrado sostiene que la conducta imputada en el presente procedimiento es atípica.
34. Al respecto, debe considerarse que el Principio de Tipicidad, recogido en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG⁴⁰, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente aquellas infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
35. El referido principio contiene dos mandatos diferentes: el primer mandato es dirigido al legislador quien establece claramente los elementos del tipo infractor; mientras que el segundo mandato está dirigido al operador jurídico quien tiene la tarea de subsumir la conducta ilícita en aquella infracción administrativa que contenga claramente descritos los elementos objetivos y subjetivos de la conducta⁴¹.

³⁸ Contenido en el folio 4 del Informe Preliminar, contenido en el disco compacto ubicado en el folio 6.

³⁹ Contenido en el folio 4 del Informe Preliminar, contenido en el disco compacto ubicado en el folio 6.

⁴⁰ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

⁴¹ Cf. MORON Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Novena Edición. Lima: 2011, p. 709.

36. Adicionalmente a lo señalado, debe considerarse que los alcances del artículo 29° del RLCM, han sido desarrollados por la Guía de PCM; la cual ha sido elaborada por la autoridad competente y en ella se precisa el contenido de los informes de rehabilitación progresiva y monitoreo, exigiendo entre otras condiciones, una descripción de las actividades de cierre progresivo y rehabilitación implementadas durante el semestre correspondiente.
37. En virtud de lo expuesto, de la revisión de los Informes Semestrales 2015 I y 2015 II, se evidencia que CIEMSA presentó las Tablas N° 03-IS-2015-EC "Actividades programadas de cierre progresivo" y N° 05-IS-2015: "Actividades ejecutadas de cierre progresivo" dividiendo las actividades en dos trimestres.
38. En esa medida, se advierte que el administrado únicamente presentó un cronograma de actividades, omitiendo remitir el detalle técnico de las actividades realizadas, y el avance de estas.
39. Adicionalmente, de la revisión del Informe Semestral 2016, se evidencia que CIEMSA describió técnicamente las actividades realizadas; sin embargo, no se da cuenta de las actividades que se ejecutarán en el siguiente semestre.
40. En consideración a lo antes expuesto, se ha elaborado el siguiente cuadro, con la finalidad de determinar si CIEMSA cumplió con remitir los informes de rehabilitación progresiva y monitoreo, conforme a las exigencias del artículo 29° del RLCM y la Guía de PCM:

Evaluación de los Informes presentados por CIEMSA

Contenido	I Semestre 2015	II Semestre 2015	I Semestre 2016
Descripción resumida de las actividades de cierre progresivo presentadas en el plan de cierre aprobado (incluye, especificaciones técnicas e indicadores de desempeño).	No	No	Si
Resumen de las actividades programadas para el próximo semestre y los siguientes e indicar dónde y cuándo pueden variar las actividades de cierre progresivo de las presentadas en el plan de cierre aprobado y las razones de los cambios necesarios.	No	No	No
Los resultados del programa de monitoreo para aquellos componentes de la mina que ya fueron cerrados durante el periodo actual o los anteriores, incluyendo una evaluación del desempeño y las acciones correctivas que se tomarán en el caso de no lograr los objetivos de desempeño.	No	No	No
Nota			*

* Incluye un listado de actividades de cierre progresivo ejecutadas en el primer semestre de 2016, tales como, (a) taponeo de bocaminas, (b) taponeo de chimeneas, (c) cierre de pique, (d) cierre de depósito de desmonte Nv. 040 y (e) capacitaciones.

Elaboración: TFA

41. En otro extremo de su recurso de apelación, CIEMSA manifiesta que en el informe semestral correspondiente al primer semestre de 2016 sí realizó la descripción de aspectos técnicos aplicados en las actividades desarrolladas, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 29° del RLCM.

42. Al respecto, corresponde señalar que, conforme a lo expuesto previamente, la Guía de PCM describe la estructura y contenidos de los informes de rehabilitación progresiva y monitoreo exigidos en el artículo 29° del RLCM. En ese sentido, los citados informes deben contener necesariamente: i) la descripción de las actividades desarrolladas, detallando las especificaciones técnicas e indicadores de desempeño, ii) el resumen de las actividades programadas para el próximo semestre y iii) los resultados del programa de monitoreo.
43. Sobre esa línea, y considerando la evaluación realizada al Informe Semestral 2016, es factible concluir que CIEMSA remitió información incompleta en el referido informe, toda vez que no consignó un resumen de las actividades programadas para el próximo semestre ni presentó los resultados del programa de monitoreo.
44. En consecuencia, siendo que los informes remitidos por CIEMSA no contienen la información exigida, se advierte que la conducta infractora imputada a CIEMSA se subsume adecuadamente en la conducta tipificada en el artículo 29° del RCM y sancionada en el numeral 4.5 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 mediante Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.
45. En consecuencia, desvirtuados los argumentos presentados por CIEMSA, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa declarada por la DFAI.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013; 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° 1045-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Consorcio de Ingenieros Ejecutores Mineros S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Notificar la presente Resolución a Consorcio de Ingenieros Ejecutores Mineros S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
SEBASTIAN ENRIQUE SUITO LOPEZ
Presidente

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



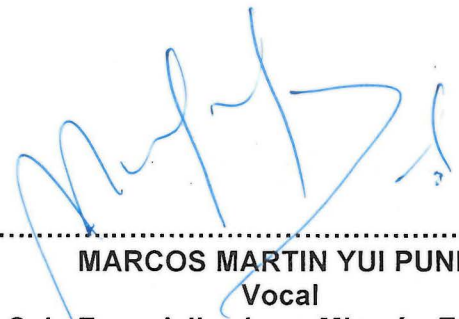
.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 235-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 17 páginas.