



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

RESOLUCIÓN N° 303-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 2550-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : MINERA SALPO S.A.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 603-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1618-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017, así como de la Resolución Directoral N° 603-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, que declaró la responsabilidad administrativa de Minera Salpo S.A. respecto de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, al haberse vulnerado el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que acarrea la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° del referido Texto Único Ordenado; por lo que, se ordena retrotraer el presente procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

Lima, 4 de octubre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Minera Salpo S.A.² (en adelante, **Minera Salpo**) es titular de la concesión minera denominada SONIA 7A, ubicada en el distrito de Salpo, provincia de Otuzco y departamento de La Libertad.
2. El 28 de abril de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) se presentó en la concesión minera denominada SONIA 7A a fin de realizar una supervisión especial (**Supervisión Especial 2017**); no obstante, la referida diligencia no se llevó a cabo toda vez que,

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 del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 2550-2017-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 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° 20141260741.

el administrado, no habría permitido el ingreso del personal de la DS conforme se desprendería del Acta de Supervisión del 28 de abril de 2017³ y del Informe N° 705-2017-OEFA/DS-MIN⁴ (**Informe de Supervisión 2017**).

3. Sobre la base de lo antes expuesto, mediante Resolución Subdirectoral N° 1618-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (**SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (**DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Minera Salpo.
4. Posteriormente, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 0087-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI⁶, el 26 de enero de 2018 (**Informe Final de Instrucción**).
5. Mediante Resolución Directoral N° 603-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018⁷, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Minera Salpo⁸, por la conducta infractora que se detalla a continuación:

³ Dichos documentos obran en el expediente en un soporte magnético - CD (folio 8).

⁴ Folios 2 al 7.

⁵ Folios 9 al 11. Notificada bajo puerta en segunda visita el 4 de enero de 2018 (folio 18).

⁶ Folios 28 al 32. Notificada el 31 de enero de 2018 (folio 33).

⁷ Folios 40 al 44. Notificada el 9 de abril de 2018 (folio 45).

⁸ Se declaró la responsabilidad del administrado en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

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, establece 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:

- a) 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.
- 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, 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.

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

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Minera Salpo obstaculizó las labores de supervisión del OEFA al no permitir el ingreso de los supervisores a la Concesión minera denominada SONIA 7A.	Numeral 20.1 del artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD ⁹ (Reglamento de Supervisión).	Inciso 2.3 del Numeral 2 del Anexo del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas a la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹⁰ (Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1618-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
Elaboración: TFA.

6. Asimismo, se ordenó a Minera Salpo la medida correctiva que se detalla a continuación:

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

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

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

- ⁹ **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 005-2017-OEFA-CD, que aprobó el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 30 de enero de 2017.**

Artículo 20°.- De las facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión

20.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso debe facilitar el acceso al supervisor en un plazo razonable.

- ¹⁰ **RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 042-2013-OEFA-CD, que Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2013.**

INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A NO OBSTACULIZAR LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DIRECTA			
2.3	Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura de objeto de supervisión directa.	Numeral 20.1 del Artículo 20° del Reglamento de Supervisión Directa.	GRAVE	De 2 a 200 UIT

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
MINERA SALPO no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Concesión minera denominada SONIA 7A, durante la acción de supervisión regular del 08 de agosto de 2017.	Capacitar y/o comunicar a todo el personal que labore en la concesión minera denominada SONIA 7A (personal administrativo, vigilancia u operario), que se debe permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la referida unidad fiscalizable, a fin de facilitar las acciones de fiscalización en supervisiones posteriores.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA un informe técnico detallado que contenga: <ul style="list-style-type: none"> - Las medidas y acciones implementadas, a fin de que todo el personal tenga conocimiento que se debe permitir el ingreso de los supervisores y facilitar el ejercicio de las funciones de la autoridad competente; tales como memorandos, temario de capacitación, carteles y/o avisos enviados o implementados, adjuntando los medios probatorios que las sustenten. - El informe deberá ser suscrito por las gerencias respectivas.
	Permitir que la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA efectúe sus labores de inspección en las próximas visitas de campo que realice en la concesión minera denominada SONIA 7A.	Fecha en la que los supervisores del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA realicen la próxima supervisión a la concesión minera denominada SONIA 7A del administrado, a partir de la notificación de la presente Resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde el día hábil siguiente de realizada la próxima supervisión a la unidad fiscalizable, el administrado deberá remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos copia del Acta de Supervisión debidamente llenada y firmada por los supervisores del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA y los representantes del administrado; donde conste el ingreso y facilidades para la supervisión.

Fuente: Resolución Directoral N° 603-2018-OEFA/DFAI.

7. La Resolución Directoral N° 603-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) De conformidad con lo consignado en el Informe de Supervisión, durante la Supervisión Especial 2017¹¹, se advirtió que el administrado, no permitió el ingreso del personal del OEFA a la concesión minera denominada SONIA 7A, impidiendo desarrollar las actividades de supervisión. Este hecho se sustentó en las Fotografías N° 1 y 2 del Informe de Supervisión¹².
- (ii) Minera Salpo no presentó descargos durante la tramitación del presente PAS que permitan exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas que desvirtúen o confirmen la imputación materia de análisis.
- (iii) Por lo expuesto y de los medios probatorios que obran en el expediente, habría quedado acreditado que Minera Salpo obstaculizó las labores de supervisión del OEFA, al no permitir el ingreso de los supervisores a la concesión minera denominada SONIA 7A.

8. Mediante escrito presentado el 30 de abril de 2018, Minera Salpo interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 603-2018-OEFA/DFAI, solicitando la nulidad del procedimiento bajo los siguientes argumentos:

- a) El 28 de abril de 2017, la DS de la OEFA realizó una acción de supervisión especial al campamento minero de la empresa Har Mining Corporation S.A.C. (en adelante, **Har Mining**) ubicada en el distrito de Salpo, provincia de Trujillo y departamento de la Libertad, considerando erróneamente que dichas instalaciones pertenecían a la empresa Minera Salpo.
- b) En ese sentido, Minera Salpo señaló que, si bien es titular registral de la concesión minera SONIA 7A, sobre la cual está levantado el campamento de la empresa Har Mining, se debe considerar que, dicho derecho fue cesionado a favor de Juan Luis Guevara Alva mediante contrato de cesión de fecha 20 de febrero de 2013, el mismo que quedó legalmente inscrito en el asiento 11 de la Partida N° 02018099, del derecho minero SONIA 7A, quien posteriormente mediante Escritura Pública de Contrato de Explotación Minera, de fecha 20 de marzo de 2014, cesiona dicha concesión minera a la empresa Har Mining.
- c) Agrega que, la empresa Har Mining se encuentra en proceso de formalización minera ante el Gobierno Regional de La Libertad por lo que OEFA no tendría competencia funcional sobre dicha empresa, siendo nulas las actuaciones de supervisión llevadas a cabo por la Dirección de Supervisión el 28 de abril de 2017.

¹¹ Considerando 38 del Informe de Supervisión. Folio 6 del expediente.

¹² Página 74 del archivo en digital del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto obrante a folio 8.

¹³ Folios 47 al 80.

9. El 5 de julio de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral, solicitada por Minera Salpo, ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente¹⁴, en la misma que el administrado reitera lo señalado en su escrito de apelación.

II. COMPETENCIA

10. 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**)¹⁵, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁶ (**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.
12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación,

¹⁴ Folio 88.

¹⁵ **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.

¹⁶ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013. (...)

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁷.

13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁸, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin¹⁹ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²⁰, 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.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²², disponen que el Tribunal de Fiscalización

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

¹⁹ **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.

²⁰ **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.

²¹ **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.

²² **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 sala del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.
Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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 (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 recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁵.

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

²⁴ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°. - Del ámbito (...)

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

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

19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho 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) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
20. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. 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 inciertos²⁹.
22. 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 CONTROVERTIDA

23. Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minera Salpo, por obstaculizar las labores de supervisión del

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:

“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° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

OEFA al no permitir el ingreso de los supervisores a la concesión minera denominada SONIA 7A.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Previo al análisis de la cuestión controvertida, corresponde determinar si en el presente procedimiento, se ha respetado los principios de causalidad, legalidad y debido procedimiento, teniendo en consideración lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁰.

Sobre el principio de causalidad

25. Sobre el particular, cabe indicar que el principio de causalidad regulado en el numeral 8 del artículo 246° del TUO de la LPAG³¹, se establece que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.
26. Al respecto, la Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos³², señala lo siguiente:

En aplicación del principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realizó la conducta tipificada como infracción administrativa. La doctrina nacional señala que este principio involucra el principio de personalidad de las sanciones, por el cual la asunción de la responsabilidad corresponde a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto, no se puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios. Asimismo, implica que para la aplicación de la sanción resulta condición indispensable que la conducta del administrado satisfaga una relación de causa-efecto respecto del hecho considerado infracción; y que, además, haya sido idónea para producir la lesión y no tratarse de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del perjudicado.
(Subrayado agregado)

³⁰ Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de agosto de 2013.

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

³¹ TUO DE LA LPAG.

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

³² Ministerio de Justicia. Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ (7 de junio de 2017), p. 26.

27. Asimismo, Morón Urbina³³ ha señalado que, la Administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios. Conforme a este principio resultará condición indispensable para la aplicación de cualquier sanción a un administrado que su conducta satisfaga una relación de causa adecuada al efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable. Agrega que, no puede sancionarse a quien no realiza la conducta sancionable.
28. Del mismo modo, el citado principio ha sido introducido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional, mediante la sentencia recaída en el expediente N° 2868-2004-AA/TC³⁴, como una exigencia para ejercer legítimamente la potestad sancionadora, señalando que: la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable.
29. En ese sentido, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio en el presente procedimiento, esta sala considera oportuno verificar los siguientes aspectos: a) la ocurrencia de los hechos imputados; y, b) la ejecución de los hechos imputados por parte de Minera Salpo.
30. Con relación a la ocurrencia de los hechos imputados, cabe indicar que durante la Supervisión Especial 2017 se habría constado que se obstaculizaron las labores de supervisión del OEFA al no permitir el ingreso de los supervisores a la Concesión minera denominada SONIA 7A.
31. Respecto de la ejecución de los hechos imputados, cabe precisar que en el acta de supervisión se consigna lo siguiente:

Acta de Supervisión³⁵

16 Otros Aspectos

Durante las acciones de cierre de acta se comunicó vía telefónica el Sr. Sifuentes encargado de Har Mining Corporation S.A. lugar donde nos encontramos (puerta de ingreso de la unidad), el cual manifiesta que Minera Salpo S.A. es dueña de todas las concesiones de alrededor y que Minera Salpo S.A. les ha dado una concesión minera

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 723, 724.

³⁴ (...) es lícito que el Tribunal se pregunte si es que en un Estado constitucional de derecho es válido que una persona sea sancionada por un acto ilícito cuya realización se imputa a un tercero. La respuesta no puede ser otra que la brindada en la STC 0010-2002-AI/TC: un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable. (...)

Por tanto, el Tribunal Constitucional considera, prima facie, que si la sanción se impuso al recurrente porque terceros cometieron delitos, entonces ella resulta desproporcionada, puesto que se ha impuesto una sanción por la presunta comisión de actos ilícitos cuya autoría es de terceros. (...)
(Subrayado agregado)

³⁵ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 8.

denominada SONIA 7A, a su vez Har Mining Corporation S.A. (RUC 20482708910) indica que se ha acogido a una ley de formalización. No presenta ningún documento.

32. Del texto citado, se advierte que durante la Supervisión Especial 2017, ante la presencia del supervisor, el Sr. Sifuentes, representante de Har Mining, manifestó que Minera Salpo otorgó a su representada la concesión minera Sonia 7A.
33. Ahora bien, en su escrito de apelación Minera Salpo señaló que, si bien es titular registral de la concesión minera SONIA 7A, sobre la cual está levantado el campamento de la empresa Har Mining, se debe considerar que dicho derecho fue cesionado a favor del señor Juan Luis Guevara Alva mediante contrato de cesión de fecha 20 de febrero de 2013, el mismo que quedó legalmente inscrito en el asiento 11 de la Partida N° 02018099, en fecha 14 de agosto de 2013.
34. Posteriormente mediante Escritura Pública de Contrato de Explotación Minera de fecha 28 de marzo de 2014, el señor Juan Luis Guevara autorizó a Har Mining a realizar labores de explotación minera de carácter artesanal única y exclusivamente en la concesión minera denominada SONIA 7A, conforme al siguiente detalle:

Gráfico N° 1: Línea de Tiempo de Transferencias de la Concesión Minera denominada SONIA 7A



Elaboración: TFA.

35. Al respecto, corresponde precisar que la concesión minera constituye un título habilitante, considerado a la vez un bien incorporal registrable que puede ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales³⁶.

³⁶ Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, publicada en El Peruano el del 26 de junio de 1997

Artículo 23.- La concesión, aprobada por las leyes especiales, otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo.

La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que esta Ley o la legislación especial exijan para mantener su vigencia.

36. Asimismo, en el presente caso se ha evidenciado la inscripción registral del contrato de cesión minera entre Minera Salpo y Juan Luis Guevara, conforme establece el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado mediante Decreto Supremo No 014-92-EM (TUO de la LGM)³⁷.
37. Así, a través del contrato de cesión minera el cesionario se sustituye en todos los derechos y obligaciones que tiene el cedente³⁸, de conformidad con el artículo 166° del TUO de la LGM.
38. En el segundo párrafo del Artículo 6° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2008-EM (RPAAEM), se establece que cuando el titular transfiera o ceda su concesión minera, el adquirente o cesionario debe cumplir con todas las medidas y obligaciones establecidas en el instrumento de gestión ambiental que le haya sido aprobado a su transferente o cedente³⁹.
39. Ahora bien, en el presente caso, conforme a lo manifestado por el administrado, se advierte que mediante contrato de cesión minera del 20 de febrero de 2013, Minera Salpo cedió la concesión minera SONIA 7A, a favor del señor Juan Luis Guevara Alva, por el plazo de diez años, para que este último sea quien realice las actividades de exploración asumiendo las obligaciones y derechos de conformidad con el artículo 166° del TUO de la LGM (**Contrato de Cesión Minera de Minera Salpo – Juan Luis Guevara Alva**).
40. El Contrato de Cesión Minera de Minera Salpo – Juan Luis Guevara Alva fue inscrito en la Partida Registral N° 02018099, en el asiento 0011⁴⁰, respecto a la concesión minera SONIA 7A, del Libro de Derechos Mineros de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) el 14 de agosto de 2013.

Las concesiones son bienes incorporeales registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella, deberán inscribirse en el registro respectivo.
(Subrayado agregado)

³⁷ TUO DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA, publicado el 24 de junio de 1992
Artículo 163.- Los contratos mineros constarán en escritura pública y deberán inscribirse en el Registro Público de Minería, para que surtan efecto frente al Estado y terceros.

³⁸ TUO DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA, publicado el 24 de junio de 1992
Artículo 166.- El concesionario podrá entregar su concesión minera, de beneficio, labor general o transporte minero a tercero, percibiendo una compensación.
El cesionario se sustituye por este contrato en todos los derechos y obligaciones que tiene el cedente.

³⁹ RPAAEM, publicado el 2 de abril de 2008
Artículo 6.- Responsabilidad del titular
El titular es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de residuos al medio ambiente, así como por la degradación del mismo o de sus componentes y por los impactos y efectos negativos que se produzcan como resultado de las actividades de exploración minera que realiza o haya realizado.
En caso que el titular transfiera o ceda su concesión minera, el adquirente o cesionario debe cumplir con todas las medidas y obligaciones establecidas en el estudio ambiental que le haya sido aprobado a su transferente o cedente.

⁴⁰ Folio 66.

41. En ese contexto, se llevó a cabo la Supervisión Especial 2017, en la cual, se habría verificado que Minera Salpo no permitió el ingreso de los supervisores de la DS a la Concesión minera denominada SONIA 7A. Sin embargo, en la medida que a la fecha de la referida supervisión, se encontraba inscrito en SUNARP, el contrato de cesión minera⁴¹, a favor del señor Juan Luis Guevara Alva, en aplicación del principio de causalidad, no es posible atribuir la responsabilidad de la conducta infractora a Minera Salpo.
42. Por consiguiente, este tribunal advierte que la imputación de cargos realizada a Minera Salpo conforme se detalla en el Cuadro N°1 de la presente Resolución, no se efectuó aplicando correctamente el principio de causalidad, toda vez que la conducta infractora fue determinada sin que se produzca una adecuada verificación de la relación de causa-efecto respecto del hecho considerado infracción.
43. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1618-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017 y de la Resolución Directoral N° 603-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, a través de la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Minera Salpo por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N°1 de la presente Resolución; ello al haberse vulnerado el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 246° del TUO de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias.
44. Por consiguiente, toda vez que dicha transgresión constituye un vicio del acto administrativo corresponde declarar su nulidad⁴² al haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, así como se retrotraiga el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.

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, 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.

⁴¹ Conforme se ha verificado de la revisión a de la Partida Registral N° 02018099, en el asiento 0011, respecto a la concesión minera SONIA 7A, del Libro de Derechos Mineros de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos-SUNARP (folios 94 al 100).

⁴² **TUO de la LPAG**

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...)

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 1618-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 12 de octubre de 2017, así como de la Resolución Directoral N° 603-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Minera Salpo S.A. respecto de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, al haberse vulnerado el principio de causalidad; debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

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

Regístrese y comuníquese.



.....

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



.....
MARCOS MARTÍN 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° 303-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 16 folios.