



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

RESOLUCIÓN N° 301-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2455-2017-OEFA/DFSAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA SAN IGNACIO DE MOROCOCHA S.A.A.

SECTOR : MINERÍA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 540-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se revoca la Resolución Directoral N° 540-2019-OEFA/DFAI del 24 de abril de 2019, que ordenó a Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A. cumplir con la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, por las consideraciones expuestas en la misma, quedando agotada la vía administrativa.*

Lima, 19 de junio de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A¹ (en adelante, **SIMSA**) es titular de la Unidad Fiscalizable San Vicente (en adelante, **UF San Vicente**), ubicada en el distrito de Vitoc, provincia de Chanchamayo, departamento de Junín.
2. La UF San Vicente cuenta con el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Conducción y Disposición Final de Relaves La Esperanza, aprobado mediante Resolución Directoral 628-97-EM-DGM/DPDM del 18 de noviembre 1997 (en adelante, **EIA La Esperanza**).
3. En el presente caso, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó cuatro supervisiones a la UF San Vicente a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, conforme se detallan a continuación:

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100177421.

- a) La Primera Supervisión Especial realizada del 8 al 9 de marzo de 2016 (en adelante, **Primera Supervisión Especial 2016**), en la cual se detectaron hallazgos que fueron registrados en el Acta de Supervisión Directa del 9 de marzo de 2016² (en adelante, **Acta de Primera Supervisión Especial 2016**) y el Informe de Supervisión Directa N° 149-2017-OEFA/DS-MIN del 25 de enero de 2017³ (en adelante, **Informe de Primera Supervisión Especial 2016**).
- b) La Supervisión Regular realizada del 12 al 15 de mayo de 2016 (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), en la cual se detectaron hallazgos que fueron registrados en el Acta de Supervisión Directa del 15 de mayo de 2016⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión Regular 2016**) y el Informe de Supervisión Directa N° 1709-2016-OEFA/DS-MIN del 7 de octubre de 2016⁵ (en adelante, **Informe de Supervisión Regular 2016**).
- c) La Segunda Supervisión Especial realizada del 14 al 15 de setiembre de 2016 (en adelante, **Segunda Supervisión Especial 2016**), en la cual se detectaron hallazgos que fueron registrados en el Acta de Supervisión Directa del 15 de setiembre de 2016⁶ (en adelante, **Acta de Segunda Supervisión Especial 2016**) y el Informe de Supervisión Directa N° 191-2017-OEFA/DS-MIN del 25 de enero de 2016⁷ (en adelante, **Informe de Segunda Supervisión Especial 2016**).
- d) La Supervisión Especial realizada del 14 de marzo de 2017 (en adelante, **Supervisión Especial 2017**), en la cual se detectaron hallazgos que fueron registrados en el Acta de Supervisión Directa del 14 de marzo de 2017⁸ (en adelante, **Acta de Supervisión 2017**), el Informe de Supervisión N° 564-2017-OEFA/DS-MIN del 8 de junio de 2017⁹ (en adelante, **Informe de Supervisión 2017**).
4. Sobre la base de lo antes expuesto, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1530-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 29 de setiembre de 2017¹⁰, notificada el 9 de octubre del mismo año¹¹, la Subdirección de Instrucción e Investigación (SDI) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra SIMSA.

² Páginas 46 a 52 del archivo digital contenido en un disco compacto (CD) que obra en el folio 17.

³ Folios 10 a 16.

⁴ Páginas 247 a 255 del archivo digital contenido en un disco compacto (CD) que obra en el folio 8.

⁵ Páginas 1 a 7 del archivo digital contenido en un disco compacto (CD) que obra en el folio 8.

⁶ Páginas 96 a 99 del archivo digital contenido en un disco compacto (CD) que obra en el folio 24.

⁷ Folios 19 a 23.

⁸ Páginas 46 a 52 del archivo digital contenido en un disco compacto (CD) que obra en el folio 35.

⁹ Folios 26 a 34.

¹⁰ Folios 179 a 185.

¹¹ Folio 186.

5. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado, mediante Resolución Directoral N° 0831-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2018, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de SIMSA, por la comisión de las conductas infractoras que se detallan:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Minera San Ignacio no ejecutó las acciones de restauración previstas en su plan de contingencia ante el derrame de relave en la cuneta de derivación para el agua de escorrentía de la vía de acceso hacia la zona operaciones de la unidad minera San Vicente, de acuerdo a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Literal a) del artículo 18° del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM ¹² (RPGAAE), en concordancia con el artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (LGA) ¹³ , el artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹⁴ y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, RLSNEIA) ¹⁵ .	Numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N°

¹² Decreto Supremo N° 040-2014-EM, Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 18.- De las obligaciones generales para el desarrollo de toda actividad minera

Todo titular de actividad minera está obligado a:

- a) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecidos.

¹³ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

¹⁴ Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

¹⁵ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

Nº	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
			049-2013-OEFA/CD ¹⁶ (en adelante, Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones).
2	Minera San Ignacio no implementó las medidas de cierre progresivo de las relaveras R1 y R2 de acuerdo a lo establecido en la Actualización del Plan de Cierre de la unidad minera San Vicente.	Artículo 24° del Reglamento de la Ley que regula el Cierre de Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2005-EM ¹⁷ (RLCM), en concordancia con el artículo 8° de la Ley No 28090, Ley que regula el Cierre de Minas ¹⁸ (LRCM).	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.
3	Minera San Ignacio no estabilizó los taludes ni implementó medidas de control de derrumbes en la zona comprendida entre el Puente Puntayacu – Garita (zona de ocurrencia del huaico), de acuerdo a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Literal a) del artículo 18° del RPGA, en concordancia con el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la LSNEIA y el artículo 29° del RLSNEIA.	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.

¹⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013. (...) Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas

DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL					
2	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE		De 10 a 1 000 UIT

¹⁷ Decreto Supremo N° 033-2005-EM que aprueba el Reglamento para el Cierre de Minas, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de agosto de 2005.

Artículo 24°.- Obligatoriedad del Cierre de Minas, mantenimiento y monitoreo.

En todas las instalaciones de la unidad minera el titular de la actividad minera está obligado a ejecutar las medidas de cierre establecidas en el Plan de Cierre de minas aprobado, así como a mantener y monitorear la eficacia de las medidas implementadas, tanto durante su ejecución como en la etapa post cierre.

El programa de monitoreo (ubicación, frecuencia, elementos, parámetros y condiciones a vigilar) será propuesto por el titular de la actividad minera y aprobado por la autoridad, el cual será específico de acuerdo a las características de cada área, labor o instalación y debe ser realizado hasta que se demuestre la estabilidad física y química de los componentes mineros objeto del Plan de cierre de Minas.

¹⁸ Ley N° 28090, Ley que regula el Cierre de Minas, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 14 de octubre de 2003.

Artículo 8.- Ejecución del Plan de Cierre de Minas

El Plan de Cierre de Minas deberá realizarse en forma progresiva durante la vida útil de la operación minera, de acuerdo al cronograma aprobado por la autoridad competente.

Al término de las actividades se procederá al cierre del resto de áreas y/o instalaciones, que por razones operativas, no pudieron cerrarse durante la etapa productiva o comercial.

6. Asimismo, en dicho pronunciamiento se ordenó a SIMSA el cumplimiento de la medida correctiva que se detalla a continuación:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

No	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	Minera San Ignacio no ejecutó las acciones de restauración previstas en su plan de contingencia ante el derrame de relave en la cuneta de derivación para el agua de escorrentía de la vía de acceso hacia la zona operaciones de la unidad minera San Vicente, de acuerdo a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	El administrado deberá acreditar la restauración ecológica de las áreas afectadas por la acumulación de relave, identificadas durante la Primera Supervisión Especial 2016 como ESP-1 (Coordenadas UTM WGS84: 461213E; 8758293N), ESP-2 (Coordenadas UTM WGS8: 4461223E; 8758279N).	En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente Resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de vencido el plazo de cumplimiento de la medida correctiva, Minera San Ignacio deberá remitir a la DFAI del OEFA un informe técnico que detalle las labores realizadas para la restauración ecológica de las áreas afectadas por la acumulación de relave; asimismo, deberá adjuntar fotografías y/o videos fechados y con coordenadas UTM WGS 84, mapas y/o planos, fichas técnicas de campo, resultados de laboratorio y todo medio probatorio que evidencie la implementación de la medida correctiva ordenada.

Fuente: Resolución Directoral N° 0831-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

7. El 8 de mayo de 2018, SIMSA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 0831-2018-OEFA/DFAI¹⁹.
8. Mediante Resolución N° 279-2018-OEFA/TFA-SMEPIM²⁰ de fecha 24 de setiembre de 2018, el TFA resolvió el citado recurso de apelación conforme a lo detallado a continuación:

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 0831-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Declarar la **NULIDAD** del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 0831-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2018, en el extremo que ordenó a Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el cuadro N° 2 de la presente resolución; y, en consecuencia,

¹⁹ Folios 770 a 781.

²⁰ Folios 786 al 810. Notificada el 27 de setiembre de 2018.

retrotraer el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución. La presente nulidad no exime al administrado de cumplir con los compromisos asumidos en su instrumento de gestión ambiental.

9. En atención a lo anterior, mediante la Resolución Directoral N° 540-2019-OEFA/DFAI²¹ del 24 de abril de 2019²², la DFAI ordenó a SIMSA el cumplimiento de la medida correctiva detallada a continuación:

Cuadro N° 3: Medida correctiva

N°	Conducta infractora	Medidas correctivas		
		Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo de acreditar el cumplimiento
1	Minera San Ignacio no ejecutó las acciones de restauración previstas en su plan de contingencia ante el derrame de relave en la cuneta de derivación para el agua de escorrentía de la vía de acceso hacia la zona operaciones de la unidad minera San Vicente, de acuerdo a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	El administrado deberá acreditar haber realizado las acciones de restauración ecológica contempladas en su plan de contingencias, a fin de remediar las áreas afectadas por la acumulación de relave, identificadas durante la Supervisión Especial 2016 como ESP-1 (Coordenadas UTM WGS84: 461213E; 8758293N), ESP-2 (Coordenadas UTM WGS8: 4461223E; 8758279N).	En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente Resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de vencido el plazo de cumplimiento de la medida correctiva, Minera San Ignacio deberá remitir a la DFAI del OEFA un informe técnico que detalle las labores realizada para la restauración ecológica de las áreas afectadas por la acumulación de relave; asimismo, deberá adjuntar fotografías y/o videos fechados y con coordenadas UTM WGS 84, mapas y/o planos, fichas técnicas de campo, resultados de laboratorio y todo medio probatorio que evidencie la implementación de la medida correctiva ordenada.

Fuente: Resolución Directoral N° 540-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

10. El 17 de mayo de 2019, SIMSA presentó un escrito con la sumilla "recurso de reconsideración"²³ contra la Resolución Directoral N° 540-2019-OEFA/DFAI sustentándolo en los siguientes argumentos:

- (i) Ha realizado las actividades de limpieza en la zona del derrame de relave — cuneta de derivación para el agua de escorrentía de la vía de acceso— pese a que ese hecho fue efectuado por un tercero (sabotaje).
- (ii) Se debe de tomar en cuenta que la cuneta de derivación tiene intervención e interactúa con la población de "La Esperanza" y "Las Rocas".

²¹ Mediante la Resolución Directoral N° 720-2019-OEFA/DFAI del 21 de mayo de 2019, se rectificaron los errores materiales incurridos en la Resolución Directoral N° 640-2019-OEFA/DFAI del 25 de abril de 2019, conforme se detalla a continuación:

*Dice: Resolución Directoral N° 640-2019-OEFA/DFAI
Debe decir: Resolución Directoral N° 540-2019-OEFA/DFAI*

²² Folios 815 al 822. Notificada el 25 de abril de 2019 (folio 824).

²³ Folios 825 al 828.

(iii) En esa línea, señaló que el acto administrativo impugnado no se encuentra debidamente motivado y vulnera el principio de razonabilidad.

11. Con el Memorando N° 879-2019-OEFA/DFAI del 30 de mayo de 2019 la DFAI encauzó el escrito sumillado "recurso de reconsideración"²⁴ como un recurso de apelación²⁵, en virtud a lo establecido en el numeral 3 del artículo 86° del TULO de la LPAG²⁶, toda vez que del contenido del mismo advirtió que no se encontraba sustentado en nueva prueba sino en cuestiones de puro derecho, y a fin de salvaguardar su derecho de defensa. En consecuencia, derivó el expediente al TFA para que emita pronunciamiento.

II. COMPETENCIA

12. 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**)²⁷, se crea el OEFA.
13. 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° 30011²⁸ (**Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico

²⁴ Mediante Carta N° 910-2019-OEFA/DFAI del 21 de mayo de 2019, la DFAI requirió a Minera San Ignacio que precise el tipo de recurso interpuesto, considerando que no ha adjuntado a su "recurso de reconsideración" nueva prueba y que el mismo se sustenta en normas referidas a un recurso de apelación con argumentos de puro derecho.

²⁵ **TULO de la LPAG**
Artículo 220.- 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.

²⁶ **TULO de la LPAG**
Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos
Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:
[...]
3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

²⁷ **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente
Se encuentran adscritos al Ministerio del Ambiente los siguientes organismos públicos: (...)
3. 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. (...).

²⁸ **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
11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)

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.

14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, se 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 OEFA²⁹.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³⁰, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin³¹ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010³², 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.

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 (...).

²⁹ **LSNEFA**

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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades. (...).

³⁰ **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.

13. 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.

³¹ **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.

³² **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.

16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA³³ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³⁴, disponen que el 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

17. 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)³⁵.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA, se 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.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los

33

LSNEFA

Artículo 10.- Órganos Resolutivos

- 10.1 El OEFA cuenta con órganos resolutivos de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.
- 10.2 El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el 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. (...).

34

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 resolutivo 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.

35

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

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

20. 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 ambiente³⁶.
21. 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 fundamental³⁷, 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 preserve³⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁹.
22. 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.
23. 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 inciertos⁴⁰.
24. 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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁷ **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 (...).

³⁸ 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.

³⁹ 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, fundamento jurídico 34.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. ADMISIBILIDAD

25. 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 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La única cuestión controvertida en el presente caso es determinar si correspondía dictar la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. A efectos de realizar el análisis de la presente cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de las medidas correctivas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, y los criterios establecidos por este órgano Colegiado, a efectos de verificar su pertinencia.

Del marco normativo

28. Sobre el particular, debe indicarse que de acuerdo con lo establecido en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
29. En esta misma línea, este Tribunal considera necesario destacar que, en el literal f) del numeral 22.2 del mencionado precepto, se dispone, además, que esta entidad podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
30. Del marco normativo expuesto se desprende, entonces, que las medidas correctivas pueden dictarse no solo cuando resulte necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, sino también ante la posibilidad de una afectación al ambiente; ello, en todo caso, una vez determinada la responsabilidad del administrado por la comisión de una conducta infractora en la cual se ha generado un riesgo ambiental.

Del caso en concreto

31. Como se señaló en el considerando 5 de la presente resolución, la DFAI ordenó el dictado de la medida correctiva referida a acreditar la restauración ecológica contemplada en su plan de contingencias, a fin de remediar las áreas afectadas por la acumulación de relave, identificadas durante la Supervisión Especial 2016, conforme se detalla en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.

32. Así, del análisis de la resolución a través de la cual se ordenó a SIMSA el cumplimiento de la referida medida correctiva, es posible advertir que la primera instancia dictó la misma, en función a la existencia de posibles efectos nocivos en los componentes suelo y agua, originada por la falta de la restauración ecológica en las áreas afectadas por el derrame de relave, como se puede apreciar a continuación:
39. [...] corresponde, como medida idónea, que el administrado acredite la restauración ecológica de las áreas afectadas por la acumulación de relave derramado, a fin de evitar los efectos nocivos indicados en su instrumento de gestión ambiental.
[...]
41. La presente medida correctiva tiene por finalidad que, frente al derrame de relaves sobre el suelo con capacidad agrícola, evitar la alteración de su composición natural, debido a que contienen concentraciones de metales, tales como el cadmio y el plomo; además de que estos relaves pueden ser arrastrados por la precipitación fluvial, llegando a afectar la composición natural de los cuerpos de agua ubicado aguas abajo.
33. En efecto, se evidencia que, aun cuando la finalidad última de la imposición de una medida correctiva es la de **revertir o disminuir**, en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la DFAI consideró oportuno su dictado debido a que la falta de la restauración ecológica en las áreas afectadas por el derrame de relave es un foco potencial de afectación al ambiente.
34. Por consiguiente, debe mencionarse que si bien no cabe duda de que el cumplimiento de la obligación constitutiva de la medida correctiva resulta particularmente importante para garantizar la no contaminación de los componentes suelo y agua, con su imposición —a juicio de este Colegiado— no es posible advertir que se logre alcanzar la finalidad que las mismas persiguen; ello, en tanto, de la obligación que la constituye, no existe alguna encaminada a revertir los efectos que la conducta infractora hubiera podido ocasionar sobre el ambiente.
35. Concretamente, en el presente procedimiento administrativo sancionador, debe tenerse en consideración que la restauración ecológica de las áreas afectadas por la acumulación de relave —identificadas durante la Supervisión Especial 2016—, es un compromiso ya establecido en el EIA La Esperanza⁴¹; por lo que, en ese

41

EIA La Esperanza
CAPITULO IV. – Plan de Manejo Ambiental del Proyecto (...)

6.7 Plan de Contingencias (...)

6.7.1. Ámbito de acción

En el ámbito de cobertura del Plan de Contingencia es desde la Relavera de Emergencia en el río Puntayacu, siguiendo la tubería, hasta la relavera La Esperanza.

En este ámbito, los puntos críticos son:

- 1) Relavera de emergencia
- 2) Puente Puntayacu
- 3) Puente Tulumayo
- 4) Tramo 8 (Santa Ana)
- 5) Cancha de Relaves La Esperanza

6.7.2 Actividades de contingencia (...)

c. Actividades de Restauración

- Construcción geotécnica para evitar futuros activaciones
- Limpieza de relaves derramado
- Saneamiento y restauración ecológica del área afectada
- Reconocimiento por daños a terceros. (Subrayado agregado)

contexto, se debe resaltar que el hecho de instituir el cumplimiento de dicho compromiso como medida correctiva, se encuentra encaminada, en todo caso, a conseguir que SIMSA –en su calidad de titular de la UF San Vicente– cumpla con el compromiso previamente establecido.

36. En ese orden de ideas, la obligación referida a acreditar la restauración ecológica contempladas en su plan de contingencias, a fin de remediar las áreas afectadas por la acumulación de relave, identificadas durante la Supervisión Especial 2016, conforme a lo establecido en el EIA La Esperanza, no supone que la medida correctiva se encuentra orientada a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora, sino a perseguir el cumplimiento de un compromiso surgido de su instrumento ambiental; por lo que, su dictado en la resolución apelada, no cumpliría con su finalidad.
37. Por consiguiente, considerando que no constituye causal de nulidad⁴² cuando el superior jerárquico que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto, corresponde revocar la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.
38. Sin perjuicio de lo señalado, es preciso indicar que lo resuelto en la presente resolución, no exime al administrado de cumplir con las obligaciones ambientales fiscalizables materia del presente procedimiento administrativo sancionador, las que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión por parte del OEFA.
39. Finalmente, en atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás argumentos señalados por SIMSA en su recurso de apelación.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 540-2019-OEFA/DFAI del 24 de abril de 2019, que ordenó a Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A. cumplir con la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

⁴² TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidente

**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**



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal

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

.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

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° 301-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 15 páginas.