



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

RESOLUCIÓN N° 339-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2576-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CORPORACIÓN DEL CENTRO S.A.C.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0561-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 0561-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Corporación del Centro S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 0561-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Corporación del Centro S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, respecto a la imposición de la medida correctiva detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

De otro lado, se revoca la Resolución Directoral No 0561-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Corporación del Centro S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, en el extremo que ordenó a Corporación del Centro S.A.C. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución; y, en consecuencia, archivar dicho extremo de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 12 de julio de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Corporación del Centro S.A.C.¹ (en adelante, **Corporación del Centro**) es titular de la unidad fiscalizable El Toro (en adelante, **UF El Toro**), ubicada en el distrito de Huamachuco, provincia de Sánchez Carrión, departamento de La Libertad.
2. Del 17 al 21 de octubre de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2016**) en las instalaciones de la UF El Toro, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente; no obstante, la referida diligencia no se llevó a cabo toda vez que el administrado no permitió el ingreso del personal de la DS, conforme se desprende del Acta de Constatación de fecha 21 de octubre de 2016² y cuyos resultados obran en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 2181-2016-OEFA/DS-MIN del 30 de noviembre de 2016 (en adelante, **Informe Preliminar 2016**)³ y el Informe de Supervisión N° 286-2017-OEFA/DS-MIN del 09 de marzo de 2017⁴.
3. Sobre la base del mencionado informe, mediante Resolución Subdirectoral N° 1819-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁵ del 8 de noviembre de 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Corporación del Centro.
4. Mediante Escrito de fecha 11 de diciembre de 2017⁶ Corporación del Centro presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 1819-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
5. El 9 de febrero de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**)⁷ emitió el Informe Final de Instrucción N° 120-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI⁸, contra el cual el administrado presentó sus descargos⁹.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20522025071.

² Páginas 46 al 51 del archivo digital correspondiente al Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 2181-2016-OEFA/DS-MIN que obra en un soporte magnético (CD) en el folio 6.

³ Contenido que obra en un soporte magnético (CD) en el folio 6.

⁴ Folios 2 al 5.

⁵ Folios 7 al 8. Notificada el 10 de noviembre de 2017 (folio 9).

⁶ Folios 11 al 22.

⁷ En virtud al Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM la denominación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos fue modificada por la de Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos – DFAI.

⁸ Folios 37 al 48. Notificado el 12 de febrero de 2018 (folio 49).

⁹ Mediante escrito con Registro N° 19433 del 5 de marzo de 2018 (folios 50 al 83).

6. Asimismo, la DFAI solicitó al administrado mediante Carta N° 1159-2018-OEFA/DFAI notificada el 9 de abril de 2018, información sobre sus ingresos brutos correspondientes al año 2015¹⁰.
7. La DFAI expidió la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI¹¹ el 31 de mayo de 2018, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación del Centro¹² por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras

N°	Conductas infractoras	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
1	El administrado obstaculizó las labores de supervisión del OEFA, al no permitir el ingreso de los supervisores a la unidad minera El Toro.	Artículo 31 ^{o13} del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD.	Numeral 2.3 del rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la Fiscalización Ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-

¹⁰ Mediante escrito con Registro N° 31996 del 11 de abril de 2018, Corporación del Centro absolvió la referida carta (folios 85 al 123).

¹¹ Folios 134 al 142. Notificada el 15 de junio de 2018 (folio 143).

¹² En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230.
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:

- 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.

¹³ **Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD** (Derogado por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, publicado en *El Peruano* el 3 de febrero de 2017)

Artículo 31.- De las facilidades para el normal desarrollo de la supervisión

N°	Conductas infractoras	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
			OEFA/CD ¹⁴ .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1819-2017-OEFA/DFSAI/SDI
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

8. Asimismo, en dicho pronunciamiento se ordenó a Corporación del Centro la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida correctiva			
	N°	Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
El administrado obstaculizó las labores de supervisión del OEFA, al no permitir el ingreso de los supervisores a la unidad minera El Toro.	1	Capacitar y/o comunicar a todo el personal que labore en la unidad "El Toro" (personal administrativo, vigilancia u operario), que se debe permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la referida unidad minera, a fin de	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 contados 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 un informe técnico detallado que contenga: (i) Las medidas y acciones implementadas, a fin de que todo el personal

31.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, sin ue medio dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso a estas deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos.
 (...).

¹⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD (Publicada en El Peruano el 16 de octubre de 2013)

INFRACCIÓN BASE	NORMA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA
2	Obligaciones referidas a no obstaculizar la función de supervisión directa		
2.3	Numeral 20.1 del Artículo 20° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA.	GRAVE	De 2 a 200 UIT

Conducta infractora	Medida correctiva			
	N°	Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
		facilitar las acciones de fiscalización en supervisores posteriores.		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. (ii) El informe deberá ser suscrito por las gerencias respectivas.
	2	Permitir que la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA efectúe sus labores de inspección en la próxima visita de campo que realice en la unidad minera "El Toro".	Fecha en la que los supervisores del OEFA realicen la próxima supervisión a la unidad minera "El Toro" del administrado, a partir de la notificación de la presente resolución directoral.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados desde el día hábil siguiente de realizada la próxima supervisión a la unidad minera El Toro, 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 OEFA y los representantes del administrado, donde conste el ingreso y facilidades para la supervisión.

Fuente: Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFA
Elaboración: TFA

9. Con escrito presentado el 6 de julio de 2018¹⁵, Corporación del Centro interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI, presentando en calidad de nueva prueba la Constatación Policial de fecha 11 de agosto del 2017, efectuada en la Comisaria de Huamachuco y la Resolución N° 1547-2017-OEFA/DFSAI/PAS de fecha 15 de diciembre de 2017.
10. Mediante la Resolución Directoral N° 0561-2019-OEFA/DFAI¹⁶ del 29 de abril de 2019, la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI.
11. El 23 de mayo de 2019, Corporación del Centro interpuso recurso de apelación¹⁷

¹⁵ Folios 145 al 161.

¹⁶ Folios 176 al 185. Notificada el 2 de mayo de 2019 (folio 186).

en contra de la Resolución Directoral N° 0561-2019-OEFA/DFAI, señalando lo siguiente:

- (i) La DFAI imputó la responsabilidad basándose solo en el hecho que el administrado cuenta con un EIA del proyecto El Toro y que son titulares de las concesiones mineras donde se realizó la visita de fiscalización; no obstante, el titular de la concesión minera es quien adquiere las facultades de explotación, exploración y demás derechos de determinada concesión; sin embargo, dicha titularidad puede ser cedida mediante documento privado, por lo tanto, es un hecho que no basta con asegurar que Corporación del Centro opera o tiene potestad sobre el terreno superficial.
- (ii) Con respecto a la constatación policial del 11 de agosto de 2017, en donde se aprecia que se vendría desarrollando por estos alrededores minería informal e ilegal, la DFAI indica que, a fin de ser considerado como medio de prueba, Corporación del Centro debió indicar que los señores de la garita de seguridad que prohibieron el ingreso eran personal del administrado, no se puede reducir una prueba a una interpretación literal de la administración.
- (iii) Del Acta Policial del 11 de agosto de 2017 se desprende que el administrado no realiza actividad minera en la zona, lo cual no fue debidamente considerado en la resolución de primera instancia que determina responsabilidad.
- (iv) A la fecha solo cuenta con la aprobación del plan de minado, mas no con la autorización de inicio de actividades de desarrollo, preparación y explotación, con ello queda desvirtuada la afirmación de que se encuentran operando, toda vez que no puede operar hasta obtener los permisos y licencias pertinentes que la norma exige, lo cual acreditó con las declaraciones estadísticas mensuales - ESTAMIN realizadas al MINEM los últimos seis meses del año 2015.
- (v) La DFAI ha señalado que realiza actividad minera en la zona basándose en el contrato de arrendamiento de terrenos superficiales y solicitud al MINEM, lo cual es totalmente falso, toda vez que el hecho de constituir un contrato de arrendamiento de terrenos superficiales no significa que estemos explotando el área de concesión.
- (vi) La conducta infractora imputada corresponde a un hecho de tercero, toda vez que en ningún momento se identificó que el personal presente en la UF El Toro sea personal dependiente del administrado; asimismo dicho personal no fue identificado, aplicándose de manera arbitraria el principio de responsabilidad objetiva, sin haber acreditado que Corporación del Centro haya impedido el ingreso a los fiscalizadores del OEFA.

(vii) Se habría vulnerado el principio de debido proceso, toda vez que no existe ningún elemento probatorio que acredite que hemos impedido la supervisión del OEFA y que nos encontramos realizando actividades fiscalizables en el lugar.

(viii) Se habría vulnerado el principio de tipicidad, al establecer responsabilidad objetiva por el solo hecho de tener un instrumento de gestión ambiental y ser titulares de las concesiones mineras en el lugar de los hechos.

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**)¹⁸, 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° 30011¹⁹ (LSNEFA), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del

¹⁸ 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. (...).

¹⁹ 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: (...)

- 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. (...)

Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la LSNEFA, 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 OEFA²⁰.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²¹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²² al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²³, 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.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la LSNEFA²⁴ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto

20

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

21

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.

22

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.

23

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.

24

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 (...).

Supremo N° 013-2017-MINAM²⁵, 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)²⁶.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (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 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

²⁵ 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:

- 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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

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 ambiente²⁷.

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 fundamental²⁸, 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 preserve²⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
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 inciertos³¹.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁸ **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. (...).

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

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 del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)³², por lo que es admitido a trámite.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:
- (i) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación del Centro por obstaculizar las labores de fiscalización de OEFA, al no permitir el ingreso de los supervisores a la UF El Toro.
 - (ii) Determinar si correspondía dictar la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación del Centro por obstaculizar las labores de fiscalización de OEFA, al no permitir el ingreso de los supervisores a la UF El Toro

27. Sobre el particular, es preciso mencionar que, en el literal c) del artículo 4° de la tipificación y escala de sanciones contenidas en la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, se recoge lo siguiente:

³² Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de enero de 2019, 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° 1452, publicado el 16 de septiembre de 2018, entre otras.

Artículo 218°.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación (...)

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días. (...)

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.

Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa: (...)

- c) Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.

28. Asimismo, en el numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA³³, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD (**Reglamento de Supervisión Directa**), aplicable al momento de la Supervisión Especial 2016, se señala lo siguiente:

Artículo 31.- De las facilidades para el normal desarrollo de la supervisión

31.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, 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 a estas deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos.

29. De lo expuesto, esta Sala considera que las disposiciones normativas antes señaladas imponen la obligación de los administrados sujetos a una fiscalización por parte del OEFA a permitir el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de la referida acción de la autoridad fiscalizadora y brindar las facilidades para su desarrollo.
30. En el presente caso, de la revisión del Acta de Constatación de fecha 21 de octubre de 2016³⁴, se advierte que la DS confrontó lo siguiente:

(...) Camino hacia la unidad minera llegamos hasta el punto con coordenadas Datum WGS 84 Zona 17 N: 9132139 E: 829861, en la cual existe una garita de control y una tranquera en la vía que impide el paso, por lo cual se comunicó a personal de vigilancia el motivo de nuestra presencia, quienes nos indicaron darán aviso para que nos puedan atender.

Siendo las 10:00 horas aproximadamente, en dicha garita de control, fuimos atendidos por el Sr. Jorge Ganosa Peralta y Srta. Dely Yulissa Aro Valdiviezo, a quienes se les presentó las credenciales de supervisión de personal del OEFA y se les indicó el motivo de nuestra presencia; dicho personal manifestaron ser apoderado de Inversiones CROOKE SAC y representante legal de Carlos Alberto Diaz Mariños respectivamente, informándonos que no se podía ingresar a dichas instalaciones ya que los terrenos superficiales de dicha zona son propiedad privada de CROOKE SAC y no contaban con comunicación alguna por parte de CORPORACIÓN DEL CENTRO S.A.C. para permitirnos el ingreso. (...) (Subrayado agregado).

³³ Norma vigente al momento de efectuarse la Supervisión Especial 2016, actualmente derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, publicada el 3 de febrero de 2017.

³⁴ Contenido que obra en un soporte magnético (CD) en el folio 6.

31. Asimismo, en el Informe Preliminar 2016, se consignó lo siguiente:

Hallazgo N° 1:

No se permitió el ingreso a la unidad minera El Toro, para realizar las acciones de supervisión.

Sustento (...)

Con fecha 17 de octubre del 2016 a las 9:30 aproximadamente, el personal supervisor del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA y la Sra. Lastenia Acuña Raya, fiscal titular provincial de la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental en La Libertad; nos dirigimos a la unidad minera El Toro, de titularidad de Corporación del Centro S.A.C. a fin de desarrollar la supervisión especial en dichas instalaciones, dicha supervisión incluía participar en la nueva diligencia de verificación fiscal y monitoreo del aire (...). Llegando a la zona con coordenadas Datum WGS 84 Zona 17 N: 9132139 E: 82986, en la cual existía una garita de control y una tranquera en la vía que impedía el paso; por lo cual se comunicó a personal de vigilancia el motivo de nuestra presencia, quienes nos indicaron darán aviso para que nos puedan atender (Ver Anexo 4: Fotografía N° 1). Siendo las 10:00 horas aproximadamente, en dicha garita de control, fuimos atendidos por el Sr. Jorge Wenceslao Ganosa Peralta quien manifestó ser apoderado de la empresa Inversiones CROOKE SAC y por la Srta. Dely Yulissa Aro Valdiviezo quien manifestó ser representante legal de Carlos Alberto Díaz Mariños (Ver Anexo 4: Fotografía N° 2); A dicho personal se presentó las credenciales de supervisión del personal del OEFA y se les indicó el motivo de nuestra presencia. Informándonos que no se podía ingresar a dichas instalaciones ya que los terrenos superficiales de dicha zona son propiedad privada de la empresa Inversiones CROOKE SAC, y no tenían conocimiento de la diligencia que se iba a realizar, ni contaban con comunicación y/o autorización alguna por parte de Corporación del Centro S.A.C. para permitirnos el ingreso. (...)
(Subrayado agregado)

32. Dicho hallazgo se complementa con las fotografías N° 1 y 2 del mismo Informe, que se muestran a continuación:



Fotografía N° 1. Garita de ingreso a la Unidad Fiscalizable El Toro, en esta existía una tranquera que impedía el ingreso, zona con coordenadas Datum WGS 84 Zona 17 N: 9132139 E: 82986.



Fotografía N° 2. En la garita de control, fuimos atendidos por personal representante de inversiones crooke SAC, quienes manifiestan son propietarios del terreno superficial en la cual se encuentra la unidad fiscalizable, manifestaron que no tenían comunicación para facilitarnos el ingreso a dicha unidad fiscalizable

33. Atendiendo a lo antes mencionado, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Corporación del Centro por obstaculizar las labores de supervisión del OEFA, en tanto no permitió el ingreso de los supervisores a la UF El Toro.

Respecto a lo argumentado por Corporación del Centro en su recurso de apelación

Sobre la vulneración al principio de debido procedimiento

34. Al respecto, corresponde señalar que, conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁵, el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, toda vez constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.
35. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
36. En efecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG³⁶, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
37. En tal sentido, todo acto administrativo emitido por escrito debe ser motivado, pues en la motivación se contienen los puntos de vista de hecho y de derecho relevantes para la decisión, dicha motivación a la vez asegura que la decisión sea, desde el punto de vista de los hechos y del derecho, exactamente meditada y

³⁵ TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)
- 1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

³⁶ TUO de la LPAG

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

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

suficiente³⁷. Siendo así, se debe entender por motivación, como la expresión de las razones que han llevado al órgano administrativo a dictar el acto, así como la expresión de los antecedentes de hecho y de derecho (causas) que lo preceden y justifican³⁸.

38. En su recurso de apelación, Corporación del Centro alegó que la DFAI imputó la responsabilidad basándose solo en el hecho que el administrado cuenta con un EIA del proyecto El Toro y que son titulares de las concesiones mineras donde se realizó la visita de fiscalización; no obstante, el titular de la concesión minera es quien adquiere las facultades de explotación, exploración y demás derechos de determinada concesión; sin embargo, dicha titularidad puede ser cedida mediante documento privado, por lo tanto, es un hecho que no basta con asegurar que Corporación del Centro opera o tiene potestad sobre el terreno superficial.
39. Al respecto, la titularidad de una concesión minera puede ser transferida o cedida a una persona natural o jurídica a través de un contrato minero de transferencia o cesión minera^{39 40}.
40. Cabe señalar que la UF El Toro se encuentra conformada por los derechos mineros Rosa Amparo A.C.3, Rosa Amparo A.C.6, Rosa Amparo A.C.7, La Burbujita, La Burbujita 1 y La Burbujita 2.
41. De la revisión del Sistema de Derechos Mineros y Catastro (SIDEMCAT) del Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET)⁴¹, se advierte que Corporación del Centro es titular de las concesiones mineras Rosa Amparo A.C.3, Rosa Amparo A.C.6 y Rosa Amparo A.C.7.

³⁷ MAURER, HARTMUT. *Derecho Administrativo Parte General*. Marcial Pons. Primera Edición. Madrid. 2011. Pág. 272.

³⁸ SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*, cit., p.421. En: GUZMÁN NAPURÍ, CHRISTIAN. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. Pacífico Editores. Primer Edición. 2013. Lima. p. 329.

³⁹ **Decreto Supremo N° 014-92-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 04 de junio de 1992

CONTRATO DE TRANSFERENCIA

Artículo 164.- En los contratos en los que se transfiera la totalidad alicuotas de concesiones no hay rescisión por causa de lesión. (...)

CONTRATO DE CESIÓN MINERA

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.

⁴⁰ **Decreto Supremo N° 03-94-EM, que aprueba el Reglamento de diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de enero de 1994

Contratos de Transferencia

CONTRATOS DE TRANSFERENCIA

Artículo 130.- Los contratos a que se refiere el Artículo 164 de la Ley, son aquellos que implican transferencia de dominio.

La transferencia comprende las partes integrantes de la concesión y, en su caso, las accesorias, cuando así se pacte expresamente.

⁴¹ <http://www.ingemmet.gob.pe/sidemcat#>
Búsqueda realizada el 3 de julio de 2019.

42. Asimismo, se advierte que Inversiones Croke S.A.C., con fecha 15 de setiembre de 2014, celebró un contrato de cesión minera con Corporación del Centro, en el cual cede a favor de este último, los derechos mineros La Burbujita, La Burbujita 1 y La Burbujita 2; por lo que Corporación del Centro, en calidad de cesionaria minera de los derechos mineros antes mencionados, sustituye en todos los derechos y obligaciones que tiene el cedente Inversiones Croke S.A.C. sobre dichas concesiones mineras.
43. En tal sentido, en el presente caso ha quedado acreditado que, durante la Supervisión Especial 2016, a Corporación del Centro, en su condición de cesionaria minera, le eran atribuibles los derechos y obligaciones de las concesiones mineras Rosa Amparo A.C.3, Rosa Amparo A.C.6, Rosa Amparo A.C.7, La Burbujita, La Burbujita 1 y La Burbujita 2 (concesiones que conforman la UF El Toro); no habiendo acreditado lo contrario, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
44. De otro lado, en su recurso de apelación, Corporación del Centro alegó que, con respecto a la constatación policial del 11 de agosto de 2017, en donde se aprecia que se vendría desarrollando por estos alrededores minería informal e ilegal, la DFAI indica que, a fin de ser considerado como medio de prueba, Corporación del Centro debió indicar que los señores de la garita de seguridad que prohibieron el ingreso era parte de su personal. En esa misma línea, el administrado aduce que, no se puede reducir una prueba a una interpretación literal de la administración.
45. Asimismo, señala que, del Acta Policial del 11 de agosto de 2017, se desprende que el administrado no realiza actividad minera en la zona, lo cual no fue debidamente considerado en la resolución de primera instancia que determina responsabilidad.
46. Al respecto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 0561-2019-OEFA/DFAI, se advierte que, en su considerando 25, se indica que, en la referida Acta de Constatación Policial se consignó que la policía y representantes del administrado se acercaron al cerro El Toro, mas no señala si los efectivos policiales se apersonaron a la garita de ingreso de la UF El Toro, y más aún, si lograron ingresar a la unidad fiscalizable.
47. De lo antes señalado, no se advierte que la DFAI haya señalado que, para considerar el Acta Policial como medio probatorio, sea necesario que el administrado indique que el personal de la garita de seguridad sea personal de Corporación del Centro.
48. Sin perjuicio de lo antes mencionado, cabe señalar que la Constatación Policial de minería informal o ilegal en la zona, no exime de responsabilidad a Corporación del Centro de la conducta infractora consistente en impedir el ingreso de personal del OEFA a las instalaciones de la UF El Toro, al momento de la Supervisión Especial 2016. Mas aun considerando que, de la revisión del Acta Policial, no se advierte que la autoridad policial haya ingresado al área de la UF El Toro y visitado el área total de la referida unidad; por lo que corresponde desestimar lo alegado

por el administrado en este extremo.

49. Por otra parte, en su recurso de apelación, Corporación del Centro alega que, a la fecha, solo cuenta con la aprobación del plan de minado, mas no con la autorización de inicio de actividades de desarrollo, preparación y explotación, con ello queda desvirtuada la afirmación de que se encuentran operando, toda vez que no puede operar hasta obtener los permisos y licencias pertinentes que la norma exige, lo cual acreditó con las declaraciones estadísticas mensuales - ESTAMIN realizadas al MINEM los últimos seis meses del año 2015.
50. Al respecto, Corporación del Centro señala que, no cuenta con la autorización de inicio de actividades de desarrollo, preparación y explotación de la UF El Toro, no obstante, del tenor de la Resolución N° 0454-2016-MEM-DGM/V del 3 de agosto de 2016, se advierte lo siguiente:

Resolución N° 0454-2016-MEM-DGM/V (...)

Visto el Informe N° 089-2016-MEM-DGM-DTM/PM que antecede y estando de acuerdo con lo opinado por la Dirección Técnica Minera; **APRUEBESE** el Plan de Minado del proyecto minero "El Toro" (...); **AUTORICESE** a Corporación del Centro S.A.C. el inicio de actividades de preparación y desarrollo del proyecto minero "El Toro" (...).

51. En tal sentido, de la lectura de la Resolución N° 0454-2016-MEM-DGM/V, se advierte que Corporación del Centro sí contaba con autorización de inicio de actividades de preparación y desarrollo del proyecto minero "El Toro".
52. Con respecto a ello, resulta pertinente indicar que, de acuerdo con el literal b) del artículo 11° de la LSNEFA, corresponde al OEFA la función supervisora directa que comprende, entre otras, la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados.
53. Sobre el particular, en el Reglamento de Supervisión Directa, norma vigente al momento de apersonarse los supervisores a la UF El Toro en la Supervisión Especial 2016, se establece que las referidas obligaciones ambientales fiscalizables se encuentran contenidas en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA y otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables⁴².

⁴² Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD, que aprobó el nuevo reglamento de supervisión directa del OEFA

Artículo 4.- Función de supervisión directa

4.1 La función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados con el propósito de asegurar su buen desempeño ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en:

- a) La normativa ambiental.
- b) Los instrumentos de gestión ambiental.
- c) Los mandatos o disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA.
- d) Otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables.

54. Cabe señalar que, en el numeral 2.1 del artículo 2° del citado Reglamento de Supervisión Directa, se precisa que aun cuando los administrados no cuenten con permisos o autorizaciones, ni títulos habilitantes para el ejercicio de sus actividades mineras, están bajo el ámbito de competencia del OEFA para la realización de las referidas acciones de supervisión directa⁴³.
55. Es así, que durante dichas supervisiones se realizan las acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de los compromisos ambientales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental, tales como las medidas de manejo ambiental y demás obligaciones contenidas en los mismos, los cuales son verificables a partir del momento en que la entidad certificadora los aprueba y no desde el momento que cuente con la autorización de inicio las operaciones.
56. En atención a lo antes mencionado, el administrado ya contaba con anterioridad a la fecha de la Supervisión Especial 2016 (17 de marzo de 2016), con el EIA del Proyecto Minero El Toro, aprobado mediante Resolución Directoral N° 551-2014-MEM-DGAA de fecha 4 de noviembre de 2014, para efectos de realizar actividades mineras en dicha unidad, así como la autorización de inicio de actividades de desarrollo y preparación, razón por la cual podía ser objeto de las acciones de supervisión por parte del OEFA, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo.
57. Asimismo, Corporación del Centro alega que la DFAI ha señalado que realiza actividad minera en la zona basándose en el contrato de arrendamiento de terrenos superficiales y solicitud al MINEM, lo cual es totalmente falso, toda vez que el hecho de constituir un contrato de arrendamiento de terrenos superficiales no significa que el recurrente esté explotando el área de concesión.
58. Al respecto cabe señalar que, de la revisión de la Resolución Directoral N° 0561-2019-OEFA/DFAI, tenemos que la DFAI indica que, en virtud del Contrato de Arrendamiento de Terrenos Superficiales, del 1 de junio de 2016, suscrito entre Inversiones Crooke S.A.C. y el administrado, este sí contaba durante la Supervisión Especial 2016, con un título habilitante sobre los terrenos superficiales de la UF El Toro, lo cual lo facultaba autorizar el ingreso de los supervisores a la misma.
59. En tal sentido, no se advierte que la DFAI haya afirmado que, en virtud del Contrato de Arrendamiento de Terrenos Superficiales, el administrado esté explotando el área de la concesión; siendo que la primera instancia únicamente señala que, como consecuencia de la existencia de dicho contrato de arrendamiento, se evidencia que Corporación del Centro contaba con el título

43

Reglamento de Supervisión Directa

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

2.1 El presente Reglamento es aplicable a todos los administrados bajo el ámbito de competencia del OEFA, incluso si estos no cuentan con permisos, autorizaciones y/o títulos habilitantes para el ejercicio de sus actividades económicas. (...)

habilitante del mismo, por lo que este último tendría todos los derechos y atribuciones para poder permitir el ingreso de los supervisores del OEFA al área de la UF El Toro; por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo.

60. De otro lado, en su recurso de apelación, Corporación del Centro alega que se habría vulnerado el principio de debido proceso, al no obrar ningún elemento probatorio que acredite que el administrado hubiera impedido la supervisión del OEFA y que estaban realizando actividades fiscalizables en el lugar.

61. Al respecto, corresponde señalar que la declaración de responsabilidad administrativa de Corporación del Centro por la comisión de la conducta infractora se sustentó en los hechos verificados directamente por la Autoridad Supervisora durante la Supervisión Regular 2016, los cuales fueron consignados en el Acta de Constatación, las fotografías tomadas durante dicha diligencia de supervisión y analizados en el Informe de Supervisión, que constituyen medios probatorios complementarios a lo verificado "in situ" por el supervisor en ejercicio de sus funciones.

62. Con relación a lo mencionado, debe indicarse que, en el artículo 244° del TUO de la LPAG⁴⁴, se establece que la información contenida en las actas de fiscalización constituye medio probatorio que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente.

63. En relación con el valor probatorio de las actas Morón Urbina⁴⁵ precisa lo siguiente:

El acta viene a ser un primer medio de prueba sobre los hechos que constan ahí documentados cuyo mérito es apreciar por la autoridad decisora o los jueces, según la regla de la libre valoración de los medios probatorios. Entonces, las actas acreditan los hechos que por su objetividad sean susceptibles de apreciación directa por el fiscalizador (...), los hechos inmediatamente deducibles de los percibidos directamente por el fiscalizador y los hechos acreditados por los medios actuados en la fiscalización (...). De este modo el acta sirve de elemento inicial relevante para acreditar los hechos ahí expuestos y para las reacciones administrativas que puedan adaptarse.

64. A partir de la normativa citada, debe señalarse que el Acta de Constatación, así como sus fotografías e Informe de Supervisión, elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen, los cuales tienen veracidad y fuerza probatoria, toda

⁴⁴ TUO de la LPAG
Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización
242.1. El Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo los siguientes datos: (...)
242.2. Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

⁴⁵ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2018, Tomo II p. 340 y 341.

vez que responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones.

- 
- 
65. En atención a ello, el Acta de Constatación, las fotografías e Informe de Supervisión resultan medios probatorios idóneos para evaluar la responsabilidad del administrado y son documentos públicos, al haber sido elaborados por supervisores cuyas actuaciones fueron efectuadas en nombre del OEFA, ello de conformidad con lo dispuesto en el numeral 52.1 artículo 52° del TULO de la LPAG⁴⁶.
 66. En consecuencia, la declaración de responsabilidad del administrado se ha fundamentado en medios probatorios idóneos para acreditar la comisión de las conductas infractoras por parte del administrado; no resultando amparable lo argumentado por el administrado en este extremo.
 67. En esa misma línea, cabe precisar que, conforme se indica en los considerandos 52 al 56 de la presente resolución, aun cuando los administrados no cuenten con permisos o autorizaciones, ni títulos habilitantes para el ejercicio de sus actividades mineras, estos se encuentran sujetos a las acciones de fiscalización del OEFA; por lo que en el ejercicio de sus funciones, el OEFA se constituyó a la UF El Toro, a fin de realizar las acciones de fiscalización, las cuales no pudieron ser ejecutadas, debido al impedimento de ingreso por parte del administrado conforme consta en el Acta de Constatación.
 68. Asimismo, es necesario indicar que la conducta imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador, se encuentra relacionada a obstaculizar las labores de supervisión del OEFA, al no permitir el ingreso de los supervisores a la UF El Toro, mas no a si el administrado realizó o no actividades mineras en la UF El Toro, toda vez que ello no pudo ser verificado por impedimento del mismo administrado.
 69. En tal sentido, corresponde desestimar lo alegado por Corporación del Centro en el presente extremo.
 70. Por lo tanto, contrariamente a lo señalado por el administrado, la Autoridad Decisora ha motivado adecuadamente la resolución recurrida, toda vez que determinó la responsabilidad de Corporación del Centro por la comisión del hecho infractor detectado durante la Supervisión Especial 2016, sobre la base de hechos que fueron verificados objetivamente y sus respectivos medios probatorios durante la etapa de investigación e instrucción del presente procedimiento administrativo sancionador.

⁴⁶

TULO de la LPAG

Artículo 52.- Valor de documentos públicos y privados

52.1. Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

Sobre la vulneración al principio de causalidad

71. Sobre el particular, cabe señalar que el Capítulo III del Título IV del TUO de la LPAG, regula las normas aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, disciplinando la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados⁴⁷.

72. Al respecto, en virtud del principio de causalidad, previsto en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁴⁸, la responsabilidad debe recaer sobre quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción administrativa. Por tanto, en principio, la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros.

73. Acerca del principio de causalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente⁴⁹:

La norma exige el principio de personalidad de las infracciones entendido como, que la asunción de responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto, no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (...) Por ello, en principio, 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 a efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable. Hacer responsable y sancionable a un administrado es algo más que simplemente hacer calzar los hechos en los tipos previamente determinados por la ley, sin ninguna valoración adicional.

Además, es necesario que la conducta humana sea idónea y tenga la aptitud suficiente para producir la lesión y no tratarse simplemente de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del administrado. No puede sancionarse a quien no realiza la conducta sancionable (...)

74. De ello se deduce, por tanto, que la exigencia de la causalidad en la actuación administrativa implica que la responsabilidad administrativa debe recaer sobre el

⁴⁷ TUO de la LPAG

Artículo 247.- Ámbito de aplicación de este capítulo

247.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados. (...)

⁴⁸ TUO de la LPAG

Artículo 248°.- 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.

⁴⁹ MORÓN, J. (2014) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 782.

administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción. Siendo ello así, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio en el procedimiento administrativo sancionador, se considera oportuno verificar los siguientes aspectos:

- a) La ocurrencia de los hechos imputados; y
- b) La ejecución de los hechos por parte del administrado.

75. En tal sentido, esta Sala considera pertinente señalar que la observancia del principio de causalidad, acarrea el hecho de que no podrá determinarse la responsabilidad de una persona por un hecho ajeno, sino únicamente por el devenir de los actos propios; lo cual implicará, en todo caso, la existencia de una relación causa-efecto, a menos que se quiebre ese nexo causal.

76. De igual manera, se ha de precisar que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que –acreditada su comisión – se impongan las sanciones legalmente establecidas; en ese sentido, la tramitación de los mismos debe, en principio, seguirse única y exclusivamente contra aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.

77. Ahora bien, a efectos de determinar la correcta aplicación del principio de causalidad en el presente procedimiento, resulta importante precisar que en el artículo 18° de la LSNEFA⁵⁰ se establece la responsabilidad objetiva de los administrados por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

78. Al respecto, cabe indicar que, según Peña Chacón:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma⁵¹.

79. Sobre el particular, el artículo 257° del TUO de la LPAG señala que constituyen condiciones eximentes de responsabilidad por infracciones las siguientes:

⁵⁰ LSNEFA

Artículo 18°. - Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

⁵¹

PEÑA CHACÓN, Mario, *Daño responsabilidad y reparación ambiental*. Disponible en: http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf. Consulta: 5 de diciembre de 2018.

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada. (...)
(Subrayado agregado)

80. De igual manera, el artículo 1972° del Código Civil⁵², de aplicación supletoria al presente procedimiento administrativo, establece como causales que eximen de responsabilidad aquellos daños que son consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, **hecho determinante de tercero** o de la imprudencia de quien padece el daño. Asimismo, el artículo 1315° del citado cuerpo normativo define al caso fortuito o fuerza mayor como la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.
81. El hecho determinante de tercero, para De Trazegnies, debe de contar con las características de extraordinario, imprevisible e irresistible, como el caso fortuito, a fin de que se le pueda exonerar de responsabilidad al presunto causante de un hecho:

Características esenciales del hecho determinante de tercero. En la medida de que el hecho determinante de tercero es una vis maior para el presunto causante, ese hecho tiene que revestir características similares a las que hemos mencionado con relación al caso fortuito: ese hecho debe imponerse sobre el presunto causante con una fuerza que aniquile su propia capacidad de acción.

El carácter **extraordinario** del hecho está constituido por tratarse de una causa extraña al sujeto que pretende liberarse con esta defensa (...)

Por otra parte, ese hecho de tercero, para que tenga un efecto exoneratorio, tiene que revestir también las características de **imprevisibilidad e irresistibilidad**.

(...)

En efecto, hemos dicho que el **hecho de tercero tiene que formar parte de riesgos atípicos** de la actividad, para tener mérito exoneratorio⁵³
(Énfasis agregado).

82. En ese sentido, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la

⁵² **Código Civil**

Artículo 1972.- En los casos del artículo 1970, el autor no está obligado a la reparación cuando el daño fue consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho, determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño.

⁵³ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La Responsabilidad Extracontractual Vol. IV, Tomo II. Para Leer El Código Civil, Séptima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp 359-361.

Consulta: 18 de febrero de 2018

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/74>

Para De Trazegnies lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño; notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera, o no podría prever el acontecimiento y resistir a él.

oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él⁵⁴.

83. En su recurso de apelación, Corporación del Centro alegó que la conducta infractora imputada corresponde a un hecho de tercero, toda vez que en ningún momento se identificó que el personal presente en la UF sea personal dependiente del administrado; asimismo, dicho personal no fue identificado, aplicándose de manera arbitraria el principio de responsabilidad objetiva, sin haber acreditado que Corporación del Centro haya impedido el ingreso a los fiscalizadores del OEFA.
84. Al respecto, es importante mencionar que Inversiones Crooke S.A.C. mantiene una relación contractual con Corporación del Centro, en razón al contrato de cesión minera de los derechos mineros La Burbujita, La Burbujita 1 y La Burbujita 2⁵⁵, así como también merced de un contrato de arrendamiento de terrenos superficiales con el cual sí contaba durante la Supervisión Especial 2016, siendo en virtud del mismo que se demuestra el nexo de Inversiones Crooke S.A.C. con el administrado, contando este último con título habilitante sobre los terrenos superficiales donde se encuentran situadas las concesiones de la UF El Toro.
85. Asimismo, en el Acta de Constatación 2016 y en el Informe Preliminar 2016, se tiene que, el señor Jorge Wenceslao Ganosa Peralta y la señorita Dely Yulissa Aro Valdiviezo, afirmaron ser representantes de Inversiones Crooke S.A.C. y del señor Carlos Alberto Díaz Mariños, respectivamente, manifestando que Corporación del Centro no había dado autorización ni comunicación para el ingreso de los supervisores del OEFA a la UF El Toro, cuya titularidad minera y derecho de uso del terreno superficial le corresponde Corporación del Centro, lo cual lo facultaba a autorizar el ingreso de los supervisores a la UF El Toro.
86. De lo expuesto, se advierte que, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
87. Por lo tanto, en la medida que la responsabilidad del administrado ha sido acreditada por parte de la DFAI y Corporación del Centro no ha logrado acreditar la ruptura de nexo causal que considere exceptuarlo de responsabilidad, corresponde desestimar los argumentos formulados por el administrado con relación a la presunta vulneración del principio de causalidad.

⁵⁴ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 339 – 341.

⁵⁵ Concesiones que forman parte de la unidad minera El Toro.

Sobre la vulneración al principio de tipicidad

88. Al respecto, el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG⁵⁶, se establece que 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.
89. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA, ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 2192-2004-AA/TC

5. (...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean estas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal. (Énfasis agregado)

90. En virtud de lo expuesto, se señala que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor⁵⁷, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.
91. Es así que, con relación a reserva legal respecto de las conductas sancionables administrativamente en materia ambiental, corresponde precisar que en el artículo 136° de la LGA⁵⁸ se establece como infracciones administrativas pasibles de

⁵⁶ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. **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.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁵⁷ De acuerdo con Alejandro Nieto García (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

⁵⁸ LGA

sanciones o medidas correctivas a todas aquellas infracciones a las disposiciones contenidas en la LGA, así como a las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia.

92. En el presente caso, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1819-2017-OEFA/DFSAI/PAS, la Subdirección de Instrucción e Investigación imputó al administrado obstaculizar las labores de supervisión del OEFA, al no permitir el ingreso de los supervisores a la UF El Toro, conducta que configuraría el incumplimiento de lo previsto en el numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa. Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría las infracciones administrativas previstas en el numeral 2.3 del punto 2 del anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD (norma tipificadora), conforme a lo detallado en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

93. Con relación a los hechos imputados a través de la Resolución Subdirectoral N° 1819-2017-OEFA/DFSAI/PAS, se debe considerar que el procedimiento administrativo sancionador se inició por la imputación de la siguiente conducta infractora:

El administrado obstaculizó las labores de supervisión del OEFA, al no permitir el ingreso de los supervisores a la UM El Toro.

94. En ese sentido, y sobre la base de lo expuesto, esta Sala considera que el hecho imputado a Corporación del Centro corresponde a la conducta descrita en el tipo infractor, pues se detectó que administrado no permitió el ingreso de los supervisores a la UF El Toro, y, en consecuencia, se acreditó que este incurrió en la infracción recogida en el numeral 2.3 del punto 2 del anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD.

95. En conclusión, durante la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador no se advierte una vulneración al principio del debido procedimiento, causalidad y tipicidad, puesto que la Autoridad Decisora siguió el procedimiento legal establecido.

96. Finalmente, en la medida que Corporación del Centro no emitió otros cuestionamientos con relación a la medida correctiva detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución y atendiendo a que se ha confirmado la infracción administrativa que dio origen a la medida, corresponde ordenarle el cumplimiento de la misma, motivo por el cual debe ser confirmada.

V.2 Determinar si correspondía dictar la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.

97. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de las medidas correctivas.

98. Al respecto, debe indicarse que de acuerdo con el artículo 22° de la LSNEFA, 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 personas⁵⁹.

99. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la LSNEFA establece que entre las medidas correctivas que pueden dictarse se encuentra:

(...) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica⁶⁰.

100. Por otro lado, cabe indicar que, el 12 de julio de 2014, fue publicada la Ley N° 30230, la cual establece en su artículo 19°⁶¹ que, durante un periodo de tres años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

⁵⁹ **LSNEFA**

Artículo 22° - Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas 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.

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

⁶⁰ De acuerdo con los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, para efectos de imponer una medida correctiva se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

⁶¹ **Ley N° 30230.**

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 periodo, 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 (...)

101. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que desarrollen la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁶², que aprobó las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

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 a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva (...)

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.

102. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
103. En función de tales consideraciones, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual dispone como medida correctiva las obligaciones señaladas en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.
104. Sin embargo, este Colegiado advierte que la obligación contenida en la medida correctiva que debe acreditar el administrado, resulta ser idéntica a la obligación legal que se encuentra prevista en el numeral 31.1 del artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa, cuyo cumplimiento le resulta exigible al administrado en el marco de las obligaciones ambientales fiscalizables, por lo que esta, no tendría por objeto revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora.
105. Por consiguiente, considerando que no constituye causal de nulidad⁶³ cuando el

⁶² Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

⁶³ 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

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 numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

106. 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.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-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 de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 0561-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Corporación del Centro S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 0561-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Corporación del Centro S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, respecto a la imposición de la medida correctiva detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO. - **REVOCAR** la Resolución Directoral No 0561-2019-OEFA/DFAI del 29 de abril de 2019, en el extremo que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Corporación del Centro S.A.C. contra la Resolución Directoral N° 1187-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, en el extremo que ordenó a Corporación del Centro S.A.C. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 2 de la presente resolución; y, en consecuencia, archivar dicho extremo de la misma.

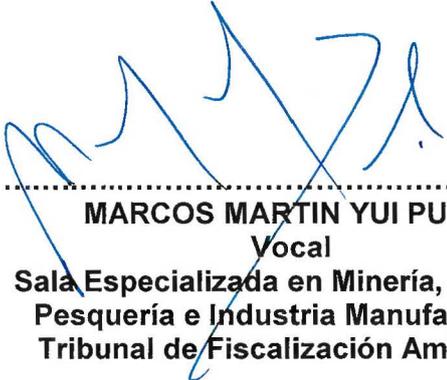
interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

CUARTO. - Notificar la presente resolución a Corporación del Centro S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidenta
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



.....
MARY ROJAS GUESTA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

Handwritten mark

Ricardo Hernán Iberico Barrera

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

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

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL CESAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Con el debido respeto por la opinión de mis pares, emito el presente voto en discordia, sustentando que se deben confirmar las dos medidas correctivas impuestas por la DFAI a Corporación del Centro S.A.C., pues las mismas se encuentran acordes con el marco legal vigente, así como con las circunstancias propias del caso.

Marco general de las medidas correctivas

1. En el numeral 22 del artículo 2º de la Constitución se establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Asimismo, en el artículo 44º de la Constitución se establece como un deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y el artículo 67º del mismo texto establece que también es el encargado de determinar la política nacional del ambiente.
2. En concordancia con dicho mandato, la Ley General del Ambiente, en su calidad de norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú, establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, además de sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.
3. Así tenemos el principio de prevención recogido en la Ley General del Ambiente, el que reconoce que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Para ello prevé que, cuando no sea posible eliminar las causas que generen dicha degradación, se adopten las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.
4. En esa misma línea, el artículo 136.1º de la Ley General del Ambiente⁶⁴ dispone que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en dicha Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.
5. Por su parte en el artículo 136.4º de dicha norma⁶⁵ establece que las medidas correctivas son, entre otras, la adopción de medidas de mitigación del riesgo o

⁶⁴ Ley N° 28611

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.

⁶⁵ Ley N° 28611

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

136.4 Son medidas correctivas:

daño y los procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente.

6. Sobre el particular, se debe tener presente que mediante la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental se creó un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión⁶⁶.
7. En atención a ello, en el artículo 36° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, concordante con el numeral 4.1 del artículo 4° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, se ha establecido que los proyectos que requieren certificación ambiental deberán categorizarse de acuerdo al riesgo ambiental que representan, esto es, según los impactos ambientales que generen, conforme a la siguiente clasificación:
 - **Para impactos leves:** Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
 - **Para impactos moderados:** Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd).
 - **Para impactos significativos:** Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d).
8. Por ello, de manera *ex-ante* al desarrollo de la actividad, la Autoridad Certificadora evalúa estos impactos ambientales por su magnitud (leves, moderados o significativos) y por sus características propias (acumulativos, directos, indirectos, etc.) y conforme a ello, aprueba cuales son las actividades permitidas en los respectivos instrumentos de gestión ambiental del administrado, bajo el marco de las disposiciones del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
9. Como se observa, legalmente se asume que existe una tensión entre la tutela ambiental que el Estado debe brindar y el ejercicio de las libertades económicas por parte de los ciudadanos; pues las actividades extractivas y productiva, generan diversos impactos negativos en el ambiente.
10. Como lo señala Esteve Pardo, el Derecho ambiental es un derecho de gestión y regulación de riesgos, que se explica y encuentra sentido en la sociedad

(...)

b. Adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño.

(...)

d. Procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente.

⁶⁶

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por finalidad:

- a) La creación del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

postmoderna, y que se ha dado en llamar sociedad de riesgo. Por ello, sus cometidos esenciales son dos: (i) decidir qué riesgos se admiten; y, (ii) gestionar estos riesgos; formando parte de este último, entre otras, la actividad administrativa de inspección⁶⁷.

11. A mayor abundamiento, Moron Urbina señala, con relación a la actividad de inspección por parte de la autoridad administrativa destinada a la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los administrados, lo siguiente:

"(...) "la orden de policía" reaparece ubicada como una de las más claras atribuciones propias de la actividad de supervisión, inspección o vigilancia de la administración sobre actividades o bienes privados.

(...) la actividad de inspección, fiscalización o supervisión por el que se interviene sobre las actividades, documentación, instalaciones, bienes o patrimonio, prestación de servicios de los administrados (empleador, contribuyente, concesionario, o usuario) con el objeto de comprobar si ejerce una facultad o una obligación según los deberes legales o conjunto de estándares previos aprobados centralmente y vinculantes para los inspeccionados."⁶⁸

12. En este contexto, de manera ex-post a la aprobación de la certificación ambiental, corresponde al OEFA, en su calidad de Autoridad Fiscalizadora, verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado establecidas en sus instrumentos de gestión ambiental, así como los impactos que se hubieren podido generar producto de su actividad económica.
13. Cabe anotar que en la medida que esta actividad económica se encuentra en desarrollo, estos impactos ambientales, se traducen en daños o riesgos; y, para contrarrestarlos el artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental establece que el OEFA podrá ordenar el dictado de medidas correctivas, tanto en caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como cuando se quiera evitar los efectos nocivos que dicha conducta infractora produzca o podiera producir⁶⁹.

⁶⁷ ESTEVE PARDO, J. *Derecho del medio ambiente*. Madrid. Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 2014, pp. 14 y ss.

⁶⁸ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración*. Revista de Derecho Administrativo, No. 9, 2010. p. 141.

⁶⁹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

Artículo 22.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas 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.

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

Las medidas correctivas en la Ley N° 30230

14. La Ley N° 30230⁷⁰, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, estuvo vigente para todas las infracciones detectadas del 13 de julio de 2014 al 13 de julio de 2017. Asimismo, se aplicó como norma más beneficiosa para infracciones acaecidas en fechas anteriores.
15. Como norma de desarrollo, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, el OEFA aprobó las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, en cuyo numeral 2.2 de su artículo 2° se estableció que en caso se verifique la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales 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 corresponda⁷¹.

e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable.

22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

22.5 En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada.

(Énfasis agregado)

70

Ley N° 30230

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.

71

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

16. Es decir, conforme a la Ley N° 30230 y su reglamento el procedimiento administrativo sancionador se dividió en dos momentos:

- En un primer momento se declaraba la responsabilidad administrativa y ordenaba la medida correctiva correspondiente y se suspendía el procedimiento. Si el administrado la cumplía la medida se declara el archivo del expediente.
- En un segundo momento, ante la evidencia de que el administrado no había cumplido la medida correctiva se reiniciaba el procedimiento y se imponía la multa correspondiente.

17. Si bien a la fecha ya ha caducado la vigencia de la Ley N° 30230, aun se vienen tramitando en la OEFA las infracciones que se cometieron durante su vigencia, como es el presente caso.

Normas funcionales del OEFA

18. Cabe destacar que con Resolución N° 010-2013-OEFA-CD se aprobaron los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

19. En dicho documento se estableció que existían, cuatro tipos de medidas correctivas:

- a) Medidas de adecuación
- b) Medidas de paralización
- c) Medidas de restauración
- d) Medidas de compensación ambiental

20. Precisándose que dicha lista es enunciativa y no limitativa, pudiendo establecerse otras medidas que se consideren necesarias para evitar, disminuir o revertir el efecto nocivo que pudiera producirse en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

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

- 
21. Por otro lado, mediante Resolución N° 027-2017-OEFA-CD, se aprobó el actual Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, estableciendo en su artículo 19°, que entre otras pueden dictarse las siguientes medidas correctivas siguientes:
- i. El decomiso de los bienes empleados para el desarrollo de la actividad económica.
 - ii. La paralización, cese o restricción de la actividad económica causante de la infracción.
 - iii. El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de bienes o infraestructura.
 - iv. El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad económica causante de la infracción.
 - v. La obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económicos.
 - vi. Adopción de medidas de mitigación.
 - vii. Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la Política Ambiental Nacional, Regional, Local o Sectorial, según sea el caso.
 - viii. Acciones para revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas;
 - ix. Acciones para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
 - x. Otras que se deriven del ordenamiento vigente en materia ambiental.
22. Cabe destacar que dicha resolución derogó parcialmente el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD, en la parte que regulaba precisamente las medidas correctivas.
23. Finalmente, para una mejor gestión del riesgo ambiental durante la actividad administrativa de fiscalización, el OEFA aprobó en el año 2017 la *Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables*, la cual mantiene su vigencia conforme a la única DCD de la Resolución N° 006-2019-OEFA/CD que aprueba el nuevo Reglamento de Supervisión.
24. La citada metodología establece como fórmula general que el riesgo es igual a la probabilidad de que un evento se realice por las consecuencias dañosas que ocasionaría; lo que se expresa en la siguiente fórmula: **Riesgo = Probabilidad x Consecuencia**, la cual a su vez se gráfica de la manera siguiente:

ESTIMADOR DEL RIESGO AMBIENTAL					
	Consecuencia				
	1	2	3	4	5
Probabilidad	1				
	2				
	3				
	4				
	5				

	Riesgo Significativo :	16 - 25
	Riesgo Moderado :	6 - 15
	Riesgo Leve :	1 - 5

Fuente: Aenor 2008

Elaboración: Ministerio del Ambiente, 2011.

25. En ese sentido, la *Metodología para la estimación del riesgo ambiental*⁷² establece que las conductas infractoras pueden generar diferentes magnitudes de riesgo, dependiendo de (i) las consecuencias en el entorno humano; y, (ii) las consecuencias en el entorno natural; esto es la cantidad de personas potencialmente expuestas, el entorno natural potencialmente afectado, la cantidad del agente contaminante, su peligrosidad y la extensión del evento:

- **Riesgo significativo** (16-25 puntos)
- **Riesgo moderado** (6-15 puntos)
- **Riesgo leve** (1-5 puntos).

26. Es así que la citada metodología es muy útil para verificar si la conducta del infractor ha generado un riesgo leve, moderado o significativo; y, conforme a ello, determinar cuál es la medida correctiva más conveniente; ya sea para revertir los efectos de la conducta dañosa o neutralizar el riesgo creado.

27. A mayor abundamiento, en el artículo 20° del novísimo Reglamento de Supervisión se establece que los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables se clasifican en:

- **Incumplimientos leves:** Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.
- **Incumplimientos trascendentes:** Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño al ecosistema, biodiversidad, la flora o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

⁷²

Esta metodología tiene como marco teórico la *Guía de Evaluación de Riesgo Ambiental*, publicada por el Ministerio de Ambiente en el año 2011, la cual a su vez se sustenta en la Norma UNE 150008 2008, emitida por la Asociación Española de Normalización Certificación — Aenor (2008, pág. 14).

Aplicación del marco Constitucional, legal y reglamentario al caso concreto

28. En el presente caso, la primera instancia halló responsable al administrado de obstaculizar las labores de supervisión del OEFA, el 17 de octubre de 2016, al no permitir el ingreso de los supervisores a la unidad minera El Toro; por lo que le ordenó que cumpla dos medidas correctivas:
- i. Capacitar y/o comunicar a todo el personal que labore en la unidad "El Toro" (personal administrativo, vigilancia u operario), que se debe permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la referida unidad minera, a fin de facilitar las acciones de fiscalización en supervisores posteriores.
 - ii. Permitir que la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del OEFA efectúe sus labores de inspección en la próxima visita de campo que realice en la unidad minera "El Toro".
29. En el Informe de Supervisión N° 286-2017-OEFA/DS-MIN (folio 2 del expediente) se indica que a pesar de que no fue permitido el ingreso a la unidad minera, conjuntamente con la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de la Libertad se constató lo siguiente:
- (...) dos tuberías HDPE de 10 pulgadas aproximadamente (...) que descargaba en la quebrada Coigobamba.
 - En el margen izquierdo de la quebrada Coigobamba se realizaba el movimiento de material con maquinaria pesada, en la que existía filtraciones de agua de coloración rojiza la cual se acumulaba en una poza.
 - El centro educativo I.E. N° 80160 "Marcial Acharan y Smith", se ubica adyacente a la zona de actividad minera, en dirección oeste a dicha institución existía acumulación y conformación de material con un talud aproximado de 70 grados formando banquetas, en parte de esta realizado actividades de revegetación.
 - De manera adicional se realizó la toma de muestras en (...) el centro educativo I.E. "El Toro", en el caserío Paranshique, en el caserío Shiracmaca, (...).
30. Asimismo, en la resolución materia de apelación contiene una foto satelital, (folio 182 del expediente) del área donde el administrado realiza su actividad:

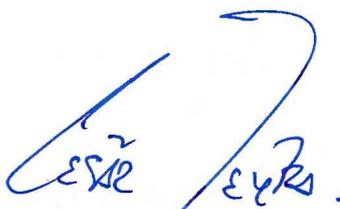


31. Como se puede apreciar es una unidad minera con todos sus componentes: garita de control, campamento, tajo, pila de lixiviación, planta de procesamiento y botadero. Alrededor, existen viviendas, y zonas de cultivo.
32. En tal sentido, tomado como referencia la *Metodología para la estimación del riesgo ambiental*, vemos que el riesgo generado por el administrado es significativo, con efectos reales sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas; por lo que amerita que necesariamente se le imponga como medida correctiva que el administrado facilite el ingreso de los fiscalizadores del OEFA.
33. Ello teniendo en cuenta que conforme a la Ley N° 30230 y su reglamento el presente procedimiento administrativo sancionador se ha dividido en dos momentos:
 - En un primer momento se le ha ordenado al administrado que permita el ingreso de los fiscalizadores a la unidad minera y se ha suspendido el procedimiento.
 - En un segundo momento, en caso que se verifique el incumplimiento de dicha medida correctiva se le impondrá la multa correspondiente.
34. Cabe destacar que mediante Informe Técnico 046-2018/DFAI/SSAG (foja 32 del expediente), previendo la situación de incumplimiento, ya se ha calculado la multa

a imponerse al administrado por no permitir el ingreso de los fiscalizadores, sobre la base del beneficio ilícito obtenido, así como por los factores agravantes y la probabilidad de detección, ascendiendo la multa propuesta a 118,08 UIT.

35. En el supuesto que se revoque la medida correctiva impuesta, la primera instancia no podrá cumplir con tramitar el segundo momento dispuesto por la Ley N° 30230, esto es verificar el incumplimiento e imponer la multa correspondiente. Es decir, el incumplimiento del administrado quedará impune.
36. Es más, dicha norma estableció como finalidad de la fiscalización en materia ambiental que se realicen acciones orientadas a la prevención y corrección de las conductas infractoras de los administrado; sin embargo, si en el presente caso no se impone una multa, por la ausencia de la medida correctiva correspondiente, no se estará cumpliendo con la finalidad correctiva de la norma en cuestión.
37. Lo cual resulta muy grave, pues en el presente caso la infracción administrativa está debidamente probada. Lo cual evidentemente, atenta contra el derecho de todos dos ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; especialmente, para las comunidades más cercanas a la unidad minera El Toro.
38. Por ello, a fin de garantizar la vigencia de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, la Ley del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental, la Ley N° 30230 y su reglamento, así como las normas funcionales del OEFA, el Tribunal de Fiscalización Ambiental debe confirmar las dos medidas correctivas impuestas en el presente caso.

Finalmente, en atención al marco legal vigente y a las circunstancias especiales del presente caso, mi voto es que se confirme las dos medidas correctivas impuestas por la DFAI a Corporación del Centro S.A.C.



.....
CESAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
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° 339-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 42 páginas.