



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

**RESOLUCIÓN N° 502-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 250-2019-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : ACTIVOS MINEROS S.A.C.  
SECTOR : MINERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01448-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución N° 01448-2019-OEFA/DFAI del 25 de setiembre de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución e impuso una multa ascendente a 3.24 (tres con 24/100) UIT, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.*


Lima, 22 de noviembre de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Activos Mineros S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, **Activos Mineros**) se encuentra a cargo de la remediación de los pasivos ambientales mineros de las "Ex unidades mineras Acobamba y Colqui" (en adelante, **PAM Acobamba y Colqui**), ubicados en el distrito de Huanza, provincia de Huarochiri, departamento de Lima.
2. Los PAM Acobamba y Colqui cuentan con el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales de las "Ex unidades mineras Acobamba y Colqui", aprobado mediante Resolución Directoral N° 131-2017-MEM-DGAAM del 28 de abril de 2017, (en adelante, **PCPAM Acobamba y Colqui**).
3. El 29 de noviembre del 2018, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**), realizó una supervisión especial a los PAM Acobamba y Colqui (en adelante, **Supervisión Especial 2018**), durante la cual se detectó un presunto incumplimiento a una obligación ambiental que se registró en el Informe de Supervisión N° 0686-2018-OEFA/DSEM-CMIN del 31 de diciembre de 2018<sup>2</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**).

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20103030791.

<sup>2</sup> Folios 2 al 4

- 
4. Sobre la base de lo antes expuesto, mediante Resolución Subdirectoral N° 00608-2019-OEFA-DFAI/SFEM del 12 de junio de 2019<sup>3</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador contra Activos Mineros.
  5. Luego de evaluar los descargos presentados por Activos Mineros el 15 de julio de 2019<sup>4</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 00812-2019-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, IFI)<sup>5</sup>, mediante el cual se otorgó al administrado el plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de su notificación, para la presentación de descargos, los cuales fueron presentados el 20 de agosto de 2019<sup>6</sup>.
  6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 01448-2019-OEFA/DFAI<sup>7</sup> del 25 de setiembre del 2019, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Activos Mineros por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación en el Cuadro N° 1:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El administrado no presentó ante el OEFA el informe semestral de cierre de los pasivos ambientales mineros de las "Ex unidades mineras Acobamba y Culqui", correspondiente al primer semestre del 2018.	Artículo 44° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 059-2005-EM y modificado mediante Decreto Supremo N° 003-2009-EM (RPAAM) <sup>8</sup> .	Numeral 5.8 del Rubro 5 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM (Cuadro de Tipificación y Escala de Multas aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM) <sup>9</sup> .

<sup>3</sup> Folios 9 al 12. Notificada el 14 de junio de 2019 (Folio 13)

<sup>4</sup> Folios 14 al 26.

<sup>5</sup> Folios 31 al 38. Debidamente notificado al administrado el 26 de julio de 2019 (Folio 39)

<sup>6</sup> Folios 43 al 47.

<sup>7</sup> Folios 63 al 71. Notificada el 25 de setiembre de 2019 (Folio 72).

<sup>8</sup> RPAAM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 15 de enero de 2009.

**Artículo 44°. – Informes semestrales**

Todo remediador a cargo de la ejecución de un Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros debe presentar ante OSINERGMIN, un informe semestral dando cuenta del avance de las labores de remediación señaladas en el Plan de Cierre aprobado y con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente. El primer reporte se presentará adjunto a la Declaración Anual Consolidada y el segundo durante el mes de diciembre.

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

<sup>9</sup> Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 10 de noviembre de 2012.



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora

Fuente: Resolución Directoral N° 01448-2019-OEFA/DFAI.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

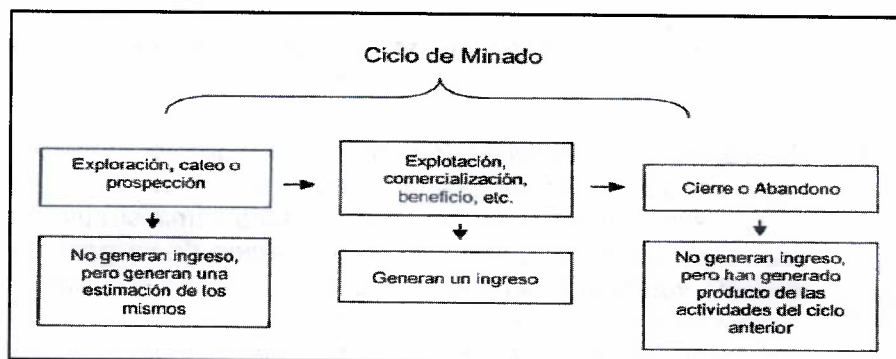
7. Asimismo, la mencionada Resolución Directoral impuso a Activos Mineros una multa ascendente a 3.24 (tres con 24/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
8. El 17 de octubre de 2019, Activos Mineros interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N°01448-2019-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente<sup>10</sup>:
- (i) Activos Mineros ha cumplido con los tres requisitos para la configuración de la subsanación voluntaria de la conducta infractora siendo estos: i) se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, antes de la notificación de la imputación de cargos; ii) se produzca de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente; y, iii) la subsanación voluntaria de la conducta infractora. Asimismo, señala que OEFA a través del artículo 20° del Reglamento de Supervisión realiza una distinción entre las conductas infractoras a subsanar.
  - (ii) Es así entonces que se evidencia la posibilidad de subsanar las conductas infractoras por parte de los administrados, siempre y cuando dichas fallas no representen un daño a la vida o al ecosistema y/o generen un perjuicio.
  - (iii) Respecto al encargo especial asumido, se ha desarrollado la figura de encargo de gestión en virtud a lo establecido en el artículo 82° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG); por tanto, la entidad encargada es el Ministerio de Energía y Minas (Minem) y debe establecerse una responsabilidad solidaria frente al incumplimiento de las medidas previstas en función a que dicho Ministerio es quien efectuó el encargo submateria del presente procedimiento administrativo sancionador.

INFRACCIÓN	Base normativa	Sanción pecuniaria	Sanción no pecuniaria	Clasificación de la Sanción	
<b>5 OBLIGACIONES RELATIVAS A PASIVOS AMBIENTALES</b>					
5.8	No cumplir con la presentación ante el OEFA del informe semestral de avance de las labores de remediación señaladas en el Plan de Cierre aprobado y con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente, en la forma y plazos previstos.	Artículo 44° del RPAAM.	Hasta 20 UIT	-	Leve

<sup>10</sup> Folios 73 al 108.




- 1
- 2
- (iv) Con relación al principio de no confiscatoriedad determinado y estipulado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador deriva en que los ingresos brutos hacen referencia única y exclusivamente a actividades relacionadas a la actividad minero metalúrgica y al ciclo de minado propio de las mismas; ello, a raíz que se hace referencia directa hacia la exploración (actividad en la cual no existen aún ingresos, pero si una estimación en virtud a la proyección) y al cierre o abandono (en donde dejan de percibir ingresos, pero se tiene un registro propio de los mismos).




- 1
- (v) Asimismo, Activo Mineros no ejecuta ningún tipo de actividad extractiva y tampoco ingresos, es importante manifestar los resultados detallados en los estados financieros establecidos en los descargos presentados oportunamente, para ello adjuntó el estado financiero los cuales representan una pérdida neta.
- (vi) El propio OEFA hace mención en su considerando 35 de la Resolución Directoral N° 01448-2019-OEFA/DFAI, con relación a un precedente por el Tribunal Constitucional en donde señala "(...) por lo que las cargas tributarias han de recaer, en principio, donde exista riqueza que pueda ser gravada, lo que evidentemente implica que se tenga en consideración la capacidad personal o patrimonial de los contribuyentes (...)".
- (vii) En ese sentido, no basta con la mera determinación de los ingresos brutos aludidos por parte del OEFA, sino que tiene que evaluarse la posibilidad y capacidad económica del administrado; siendo el caso particular de Activos Mineros, una empresa que no genera ganancia alguna y lo cual se ve reflejado año tras año en sus estados financieros, determinando pérdidas netas muy superiores al ingreso puesto de manifiesto y circunscrito en el orden de las 9,225 UIT.
- (viii) Finalmente, los ingresos percibidos no forman parte del ciclo minado, sino que corresponde a otros rubros no ligados a dicho ciclo, y cuya finalidad está orientada a buscar la sostenibilidad de las operaciones de la empresa, conforme a los estados financieros, resulta insuficiente y se trasluce en las
- (ix) pérdidas de todos los ejercicios económicos.
- 1



## II. COMPETENCIA

- 
9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>11</sup>, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)<sup>12</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>13</sup>.



<sup>11</sup> **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.

<sup>12</sup> **Ley de SINEFA**

**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.

<sup>13</sup> **Ley de SINEFA**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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



- 
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>14</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>15</sup> al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>16</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>17</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>18</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Ley de SINEFA

**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.

<sup>18</sup> Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 19°.** - Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

**Artículo 20°.** - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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



ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)<sup>19</sup>.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>20</sup>, 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.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una «Constitución Ecológica», dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>21</sup>.
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>22</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>20</sup> Ley General del Ambiente, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005

**Artículo 2° . - Del ámbito**

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

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>22</sup> 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.

vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>23</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>24</sup>.

19. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>25</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>26</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho); y, (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>27</sup>.
20. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido

<sup>23</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

«En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares».

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>26</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.



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 inciertos<sup>28</sup>.

22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

23. 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 TUO de la LPAG<sup>29</sup>, por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas en el presente caso son las siguientes:

- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Activos Mineros por no presentar ante el OEFA el informe semestral de cierre de los pasivos ambientales mineros de las "Ex unidades mineras Acobamba y Culqui", correspondiente al primer semestre del 2018.
- (ii) Determinar si se ha realizado un adecuado cálculo de la multa impuesta a Activos Mineros.

#### VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Activos Mineros por no presentar ante el OEFA el informe semestral de cierre de los pasivos ambientales mineros de las "Ex unidades mineras Acobamba y Culqui", correspondiente al primer semestre del 2018**

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>29</sup> TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

**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.


- 
25. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de la obligación asumida por los administrados de reportar semestralmente el cierre de los PAM Acobamba y Colqui.
26. Al respecto, con relación a la obligación que tienen los titulares mineros de presentar un informe semestral a la autoridad, el artículo 44° del RPAAM dispone lo siguiente:

**Artículo 44°. – Informes semestrales**




Todo remediador a cargo de la ejecución de un Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros debe presentar ante OSINERGMIN, un informe semestral dando cuenta del avance de las labores de remediación señaladas en el Plan de Cierre aprobado y con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente. El primer reporte se presentará adjunto a la Declaración Anual Consolidada y el segundo durante el mes de diciembre.


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

- 
27. En ese sentido, en virtud del artículo 44° del RPAAM, todo remediador a cargo de la ejecución de un Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros debe presentar ante OSINERMIN un informe semestral dando cuenta del avance de las labores de remediación señaladas en el Plan de Cierre aprobado y con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente. El primer reporte se presentará adjunto a la Declaración Anual Consolidada y el segundo durante el mes de diciembre.

28. Respecto a este punto, es necesario precisar que el OEFA es la autoridad competente para fiscalizar en materia ambiental a la mediana y gran minería, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 28964 que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERGMIN, las mismas que posteriormente fueron transferidas al OEFA, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA-CD del 20 de julio de 2010.

29. Mediante Resolución Directoral N° 131-2017-MEM-DGAAM del 28 de abril de 2017, se aprueba el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales de las Ex Unidades Mineras Acobamba y Colqui, cuyo cronograma de actividades establece como fecha de inicio de actividades, referido propiamente a la remediación de los componentes, el 28 de abril del 2018.

- 
30. Al revisar el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales de las Ex Unidades Mineras Acobamba y Colqui, se advierte que el plazo de dieciocho (18 meses) previsto en el cronograma es el siguiente: Del primer (1) mes hasta el décimo segundo (12) mes se programó la elaboración del expediente técnico y el proceso de licitación; mientras que, las actividades de cierre (remediación) de los componentes, se ejecutarían a partir del décimo segundo (12) mes desde la aprobación del referido instrumento de gestión ambiental, es decir, a partir del 28 de abril de 2018.

- 
31. En atención a lo anterior, de acuerdo a la Resolución Directoral N° 0109-2018-MEM/DGM, se precisa que el plazo de presentación de la Declaración Anual

Consolidada correspondiente al año 2018 debía efectuarse de acuerdo al siguiente cronograma, considerando el ultimo dígito del número de Registro Único de Contribuyente (RUC) de los titulares de la actividad minera:

ÚLTIMO DÍGITO DEL RUC	FECHA DE VENCIMIENTO
Titulares sin RUC	15 de junio de 2018
0-1	18 de junio de 2018
2-3	19 de junio de 2018
4-5	20 de junio de 2018
6-7	21 de junio de 2018
8-9	22 de junio de 2018

Fuente: Informe de Supervisión

32. Por lo expuesto, Activos Mineros con RUC 20103030791, se encontraba obligado a presentar, hasta el 18 de junio de 2018, el primer informe semestral de avance en la ejecución de las actividades del Plan de Cierre de Minas de la PCPAM Acobamba y Colqui correspondiente al año 2018.


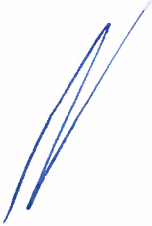



#### De la Supervisión Especial 2018

33. Durante la Supervisión Especial 2018, la DSEM verificó que el administrado no presentó el primer informe semestral de avance en la ejecución de las actividades y con información detallada respecto de la ejecución de las medidas comprometidas para el semestre inmediato siguiente del PCPAM Acobamba y Colqui correspondiente al primer semestre del 2018.
34. En este sentido, durante la Supervisión Especial 2018 realizada por la DSEM, a través de la revisión del Sistema de Trámite Documentario (STD) del OEFA, se verificó que el administrado no presentó dicho informe semestral en el plazo establecido. Los hechos verificados se recogen en el Informe de Supervisión.
35. En atención a lo antes señalado, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Activos Mineros por no presentar ante el OEFA el informe semestral de cierre de los PAM Acobamba y Culqui, correspondiente al primer semestre del 2018.

#### Sobre la aplicación de la causal eximente de responsabilidad contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG

36. En su recurso de apelación el administrado señaló que cumplió con los tres requisitos para la configuración de la subsanación voluntaria de la conducta infractora siendo estos: i) se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, antes de la notificación de la imputación de cargos; ii) se produzca de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente; y, iii) la subsanación voluntaria de la conducta infractora. Asimismo, señala que OEFA a través del artículo 20° del Reglamento de Supervisión realiza una distinción entre las conductas infractoras a subsanar.



- 
- 
- 
- 
- 
37. Es así entonces que, se evidencia la posibilidad de subsanar las conductas infractoras por parte de los administrados, siempre y cuando dichas fallas no representen un daño a la vida o al ecosistema y/o generen un perjuicio.
38. De manera preliminar, debe precisarse que conforme con lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, la subsanación voluntaria de la conducta infractora, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
39. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado con anterioridad por este Tribunal<sup>30</sup>, corresponde indicar que, a efectos de que se configure el eximente antes mencionado, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Que se produzca de manera voluntaria.
  - ii) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
  - iii) La subsanación de la conducta infractora.
40. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
41. Así, esta Sala considera que corresponde verificar si en el caso de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG.
42. Ahora bien, con relación a la conducta infractora analizada en el presente procedimiento administrativo sancionador, corresponde precisar que el primer informe semestral del periodo 2018, sobre el avance de las actividades de cierre realizadas y sobre la ejecución programada para el semestre inmediato posterior, debieron ser presentados en un determinado y específico periodo de tiempo, esto es, junto a la Declaración Anual Consolidada 2017, es decir, hasta el 18 de junio de 2018.
43. Atendiendo a que las referidas obligaciones debían ejecutarse en un plazo determinado, no es posible que la conducta infractora consistente en no presentar el Informe del Primer Semestre 2018, sea subsanada en un momento posterior al plazo establecido; razón por la cual esta Sala considera que la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución no resulta subsanable.
44. De esta manera, aun cuando el administrado haya informado a la autoridad con posterioridad al plazo establecido sobre el avance de las actividades de cierre realizadas y sobre las actividades programadas para el siguiente semestre dicha situación no significa que se haya configurado la subsanación de la conducta infractora.

<sup>30</sup> A manera de ejemplo, la Resolución N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018 emitida por el TFA.

1

45. Sin perjuicio de ello, debe considerarse que la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución tiene naturaleza instantánea, toda vez que la situación antijurídica detectada, referida a no presentar ante el OEFA el informe semestral de cierre de los pasivos ambientales mineros de las "Ex unidades mineras Acobamba y Colqui", correspondiente al primer semestre del 2018 se configura en un solo momento.

46. Al respecto, Ángeles De Palma<sup>31</sup> menciona que las infracciones instantáneas son aquellas que:

(...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera.

47. Siendo así, como lo ha señalado este Tribunal en un anterior pronunciamiento<sup>32</sup>, el incumplimiento en la presentación de los informes semestrales de cierre implica una infracción insubsanable que, dada su naturaleza instantánea, no podrá ser revertida con acciones ulteriores.


48. Además, cabe indicar que resulta necesario que la autoridad fiscalizadora de manera oportuna tome conocimiento de las medidas de cierre ejecutadas por el remediador de los pasivos y aquellas proyectadas a ejecutar en el semestre inmediato siguiente, dentro del plazo legal establecido para su presentación.

49. Al respecto, la oportunidad de la presentación es importante e inaplazable, toda vez que dicha información será utilizada por el fiscalizador a fin de verificar el estado actual del cierre de los pasivos y de acuerdo a ello priorizar las acciones de fiscalización en campo, con ello garantizando la eficacia de la fiscalización ambiental, ya que de dichos informes se podrá advertir la ejecución de actividades o inejecución de las mismas, y de acuerdo a ello priorizar la programación una supervisión, a fin de verificar el estado de los componentes ambientales como consecuencia de la inejecución de medidas de cierre de los pasivos ambientales mineros.




50. En ese sentido, la conducta infractora referida a no presentar ante el OEFA el primer informe semestral del periodo 2018, sobre el avance de las actividades de cierre realizadas y sobre las actividades programadas para el semestre inmediato posterior, por la naturaleza de la infracción, no resulta subsanable. En consecuencia, no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO LPAG.

<sup>31</sup> DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. Disponible en: [http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf)

<sup>32</sup> Ver la Resolución N° 415-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2018.

- 
51. Por lo expuesto, corresponde confirmar la declaración de responsabilidad administrativa de Activos Mineros por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Respecto al encargo de gestión

- 
52. Por otro lado, en su recurso de apelación, el administrado alegó que en el encargo especial asumido se ha desarrollado la figura de encargo de gestión, en virtud a lo establecido en el artículo 82° del TUO de la LPAG; por tanto, la entidad encargada es el Minem y debe establecerse una responsabilidad solidaria frente al incumplimiento de las medidas previstas en función a que dicho Ministerio es quien efectuó el encargo submateria del presente procedimiento administrativo sancionador.
53. Al respecto, de acuerdo al artículo 20° del RPAAM<sup>33</sup>, el Estado sólo asume la tarea de remediación de las áreas con pasivos ambientales mineros que no cuenten con responsables identificados o remediadores voluntarios. El Estado podrá proceder a remediar las áreas con pasivos ambientales mineros en caso que una empresa de propiedad del Estado sea responsable en no menos de dos tercios del monto correspondiente a la remediación, o excepcionalmente en función de la debida tutela del interés público; en tal sentido, bajo esta figura el Estado se convierte en un tipo de remediador, distinto al generador o remediador voluntario.
- 
54. Mediante Resolución Ministerial N° 094-2013- MEM/DM de fecha 18 de marzo de 2013, se dispuso excepcionalmente y en función de la debida tutela del interés público, el Estado asuma la remediación de los pasivos ambientales mineros, entre ellos el proyecto "Ex Unidad Minera Acobamba y Colqui" que fue calificado de alto riesgo y de muy alto riesgo, encargando a Activos Mineros la remediación de los mismos.
55. En esa misma línea, el artículo 43° del RPAAM, señala que el titular minero o quien asuma la responsabilidad de remediar estará obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre en los plazos y condiciones aprobados, así como a mantener y monitorear la eficacia de las medidas implementadas, tanto durante su ejecución como en la etapa post-cierre.
- 
56. En tal sentido, considerando que Activos Mineros asumió directamente la conducción de todas las actividades de remediación ambiental de actividades mineras de empresas de propiedad del estado conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 094-2013- MEM/DM; por ello, Activos Mineros es el único responsable del cumplimiento del Plan de Cierre de los PAM Acobamba y Colqui, sus modificatorias y la normativa sobre la materia, no existiendo

33

**RPAAM**

**Artículo 20.- Remediación a cargo del Estado**

El Estado sólo asume la tarea de remediación de las áreas con pasivos ambientales mineros que no cuenten con responsables identificados o remediadores voluntarios. El Estado podrá proceder a remediar las áreas con pasivos ambientales mineros en caso que una empresa de propiedad del Estado sea responsable en no menos de dos tercios del monto correspondiente a la remediación, o excepcionalmente en función de la debida tutela del interés público, conforme se establece en el artículo 30 del presente Reglamento.



responsabilidad solidaria por parte del Minem; por lo que corresponde desestimar lo alegado por Activos Mineros en el presente extremo.

## VI.2 Determinar si se ha realizado un adecuado cálculo de la multa impuesta a Activos Mineros

57. En su recurso de apelación, el administrado alegó que el principio de no confiscatoriedad determinado y estipulado en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador deriva en que los ingresos brutos hacen referencia única y exclusivamente a actividades relacionadas a la actividad minero metalúrgica y al ciclo de minado propio de las mismas; ello, a raíz que se hace referencia directa hacia la exploración (actividad en la cual no existen aún ingresos, pero si una estimación en virtud a la proyección) y al cierre o abandono (en donde dejan de percibir ingresos, pero se tiene un registro propio de los mismos).



58. Asimismo, Activo Mineros no ejecuta ningún tipo de actividad extractiva y tampoco ingresos, es importante manifestar los resultados detallados en los estados financieros establecidos en los descargos presentados oportunamente, para ello adjuntó el estado financiero los cuales representan una pérdida neta.
59. Agrega el administrado que el propio OEFA hace mención en su considerando 35 de la Resolución Directoral N°01448-2019-OEFA/DFAI con relación a un precedente por el Tribunal Constitucional en donde señala "(...) por lo que las cargas tributarias han de recaer, en principio, donde exista riqueza que pueda ser gravada, lo que evidentemente implica que se tenga en consideración la capacidad personal o patrimonial de los contribuyentes (...)".
60. En ese sentido, no basta con la mera determinación de los ingresos brutos aludidos por parte del OEFA, sino que tiene que evaluarse la posibilidad y capacidad económica del administrado; siendo el caso particular de Activos Mineros, una empresa que no genera ganancia alguna y lo cual se ve reflejado año tras año en sus estados financieros, determinando pérdidas netas muy superiores al ingreso puesto de manifiesto y circunscrito en el orden de las 9,225 UIT.
61. Finalmente, los ingresos percibidos no forman parte del ciclo minado, sino que corresponde a otros rubros no ligados a dicho ciclo, y cuya finalidad está orientada a buscar la sostenibilidad de las operaciones de la empresa, conforme a los

estados financieros, resulta insuficiente y se trasluce en las pérdidas de todos los ejercicios económicos.

62. Previamente al análisis de los alegatos presentados, debe considerarse que la DFAI utilizó para la estimación de la escala de sanciones la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones aprobada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología de Cálculo de Multa**), plasmado en el Informe N° 01156-2019-OEFA/DFAI/SSAG del 24 de setiembre de 2019<sup>34</sup> emitido por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la OEFA (**Informe Técnico de Cálculo de Multa**).
63. Considerando el análisis realizado en el Informe Técnico de Cálculo de Multa, la Resolución Directoral N° 01448-2019-OEFA/DFAI determinó como sanción una multa ascendente a 3.24 (tres con 24/100) UIT, conforme al siguiente detalle:

#### Cálculo de multa

**Cuadro N° 2**  
**Resumen de la sanción impuesta**

Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	3.24 UIT
Probabilidad de detección (p)	1.0
Factores (F) = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	100%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p) * (F)</b>	<b>3.24 UIT</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos (SSAG) – DFAI

64. Con relación a la sanción impuesta correspondiente al hecho imputado N° 1, se confirma que los costos evitados totales están directamente relacionados y actualizados a la fecha de incumplimiento, los cuales ascienden a \$3,378.30 (tres mil trescientos setenta y ocho con 98/100) Dólares Americanos, además de verificar el periodo de capitalización de 14 meses<sup>35</sup> que resulta en un beneficio ilícito de 3.24 (tres con 24/100) UIT.
65. Asimismo, se confirma la probabilidad de detección considerada como muy alta (1.0), y los factores de gradualidad cuyo valor asciende a 100%, lo que resulta en una multa 3.24 (tres con 24/100) UIT.
66. En aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (**RPAS**)<sup>36</sup>, la multa total a ser impuesta, que asciende a

<sup>34</sup> Folios 58 al 62.

<sup>35</sup> Tiempo transcurrido desde el día posterior al vencimiento del plazo para remitir la información solicitada (19 junio del 2018) hasta la fecha de cálculo de la multa (agosto de 2019).

<sup>36</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°027-2017-OEFA/CD  
(...)  
**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**  
Artículo 12°.- Determinación de las multas  
(...)

3.24 UIT, no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha de la infracción. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.

67. Así, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS, la multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción<sup>37</sup>. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado<sup>38</sup>.
68. En ese sentido, Activos Mineros, remitió información sobre sus ingresos percibidos en el año 2017. En atención a ello, se debe considerar que la multa a imponer no debe ser superior al límite del 10% de dichos ingresos; es decir, a 3.24 UIT, por ello la multa impuesta en el Informe N° 01156-2019-OEFA/DFAI/SSAG por el incumplimiento del artículo 44° del RPAM no resulta confiscatoria, toda vez que no supera el 10% de sus ingresos.
69. El monto aplicable para una infracción de este tipo, es de hasta 20 UIT; ello, conforme a lo señalado en el numeral 5.8 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, aprobada mediante Decreto Supremo N°007-2012-MINAM. En tal sentido, la multa calculada se encuentra en el rango propuesto por la norma tipificadora y asciende a 3.24 UIT, conforme a lo indicado en el considerando precedente.
70. Respecto al principio de razonabilidad<sup>39</sup>, éste exige que las decisiones de la autoridad administrativa cuando creen obligaciones, califiquen infracciones,

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

<sup>37</sup> Por la naturaleza de la infracción, se considera a la fecha de emisión del presente documento como el momento de ocurrencia de la infracción. Por lo tanto, el análisis de confiscatoriedad se realiza en base a los ingresos obtenidos por el administrado el año 2017.

<sup>38</sup> La aplicación de la regla de no confiscatoriedad se aplica en base al ingreso bruto, el cual, según el Texto Único Ordenado del Impuesto a la Renta aprobado mediante Decreto Supremo 179-2004-EF, está compuesto por los ingresos netos y las devoluciones, bonificaciones y otros similares que correspondan. Al respecto, en este caso, según la Declaración de Pago del Impuesto a la Renta, remitida por el administrado, se aprecia que las devoluciones, bonificaciones y otros similares ascienden a cero, en consecuencia, los ingresos netos son equivalentes a los ingresos brutos.

<sup>39</sup> 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: (...)

**1.4. Principio de razonabilidad.**- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

3. **Razonabilidad.** - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las



impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines a tutelar, así como prever que la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir con las normas infringidas o asumir la sanción. Asimismo, se encuentra reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido

71. Sobre el particular, cabe recordar que la actuación de la Administración Pública debe enmarcarse en el respeto de los derechos fundamentales como de las garantías procesales correspondientes, incluyendo los principios como el de razonabilidad y proporcionalidad<sup>40</sup>.
72. En el presente caso, se advierte que la multa establecida se ha calculado manteniendo la proporción entre los medios y los fines a tutelar, así como previendo que la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa conforme a lo establecido en la ley.
73. Contrariamente a lo señalado por el administrado, se observa que tanto la Metodología de Cálculo de Multa como su modificatoria en sus considerandos señalan como parte de sus fines que permita brindar un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación, detallados en el presente caso en el análisis efectuado por la DFAI en su Resolución Directoral N° 01448-2019-OEFA/DFAI, en tanto que en la determinación de la multa se ha tomado como base los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

---

sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. (...)

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA-TC, fundamento 36:

De hecho, no se trata de que la Administración Pública pueda actuar sin ningún límite o únicamente teniendo como tal a la ley, como tradicionalmente ha ocurrido, sino que su actuación debe enmarcarse en el contexto de un Estado de derecho (artículo 3°, Constitución), y está condicionada en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Aún a riesgo de ser redundantes, debe resaltarse el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución; esto es, la obligatoriedad de respetar durante la tramitación de los procedimientos administrativos tanto los derechos fundamentales como las garantías procesales correspondientes (derecho al debido proceso, derecho de defensa, etc.) así como de los principios constitucionales que lo conforman (legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.).

74. Tenemos, así, que la multa por la conducta imputada ha sido impuesta respetando los parámetros del principio de razonabilidad y proporcionalidad, correspondiendo confirmar la Resolución Directoral N° 01448-2019-OEFA/DFAI del 25 de setiembre de 2019.
75. Finalmente, dado que la infracción incurrida por el administrado en el presente procedimiento es de naturaleza instantánea y no subsanable, cabe tener en cuenta que el comportamiento posterior del administrado no enerva la responsabilidad del mismo respecto a la comisión de la conducta así como su consecuente multa.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO. - CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 01448-2019-OEFA/DFAI del 25 de setiembre de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Activos Mineros S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución e impone una multa ascendente a 3.24 (tres con 24/100) Unidades Impositivas Tributarias, por los fundamentos establecidos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO. - DISPONER** que el monto de la multa, ascendente a 3.24 (tres con 24/100) Unidades Impositivas Tributarias, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**TERCERO. - Notificar** la presente resolución a Activos Mineros 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

*César Cruz*

-----  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**

**Vocal**

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

*Marcos Martín Yui Punin*

-----  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**

**Vocal**

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

-----  
**HEBERT TASSANO VELAOCHAGA**

**Vocal**

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

*R  
Junto*



.....  
**MARY ROJAS CUESTA**  
Vocal

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

.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**  
Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 502-2019-TFA-SMEPIM, la cual tiene 21 páginas.