



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFATribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería**

RESOLUCIÓN N° 002-2015-OEFA/TFA-SEM

EXPEDIENTE N° : 046-2011-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA LOS CHUNCHOS S.A.C.
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 361-2014-OEFA-DFSAI

SUMILLA: "Se revoca la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI, a través de la cual se sancionó a Compañía Minera Los Chunchos S.A.C. por infringir lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 7° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-93-EM, toda vez que no se ha acreditado que la administrada haya ampliado el volumen de sus operaciones extractivas en el proyecto de explotación minera Los Heraldos Negros".

Lima, 8 de enero de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Compañía Minera Los Chunchos S.A.C.¹ (en adelante, **Los Chunchos**) es titular de la Unidad Económica Administrativa Heraldos Negros (en adelante, **UEA Heraldos Negros**), ubicada en los distritos de Acobambilla y Chongos Alto, provincias de Huancavelica y Huancayo, departamentos de Huancavelica y Junín, respectivamente.
2. Entre el 5 y el 7 de mayo de 2010, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería² (en adelante, **Osinergmin**) realizó una supervisión especial en la UEA Heraldos Negros (en adelante, **la supervisión**), durante la cual se verificó el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Los Chunchos, tal como consta en el Informe de Supervisión Especial - 2010 (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.
3. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁴ (en adelante, **OEFA**) notificó a Los Chunchos la Carta N° 60-2011-OEFA/DFSAI del 18 de mayo

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20503532060.

² A través de la empresa Servicios Generales de Seguridad y Ecología S.A.

³ Fojas 4 a 61.

⁴ Corresponde señalar que el Informe de Supervisión elaborado por el Osinergmin fue puesto a disposición del OEFA como medida establecida en el marco del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.

de 2011⁵, comunicándole el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

4. Luego de evaluar los descargos formulados por Los Chunchos⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI del 30 de mayo de 2014⁷, a través de la cual sancionó a la referida empresa con una multa de quince con cuarenta y cinco centésimas (15,45) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**), conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación⁸:

Cuadro N° 1: Detalle de la sanción impuesta

Hecho imputado	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Sanción
La empresa minera habría realizado trabajos de construcción de plataformas para una Planta Concentradora, las cuales no se encuentran aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental.	Numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica (en adelante, Decreto Supremo N° 016-93-EM) ⁹ .	Numeral 1.1 del Rubro 1 del Anexo 2 de la Resolución N° 211-2009-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones para las actividades de exploración minera y para las actividades de explotación minera por no contar con estudio de impacto ambiental y autorizaciones (en adelante, Resolución N° 211-2009-OS/CD) ¹⁰ .	15,45 UIT

⁵ Fojas 66 a 76.

⁶ Mediante escrito del 9 de junio de 2011 (Fojas 77 a 91).

⁷ Fojas 117 a 131.

⁸ El artículo segundo de la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los extremos referidos a:

- Infracción al artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, al no implementarse canales perimetrales para la captación de aguas de escurrimiento en los depósitos de desmonte, lo cual constituiría incumplimiento de estudio de impacto ambiental.
- Infracción al artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, al no realizar la construcción de cunetas para la captación de efluentes de mina en las galerías y trampas, lo cual constituiría incumplimiento de estudio de impacto ambiental.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica**, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de mayo de 1993.

Artículo 7°.- Los titulares de la actividad minera deberán presentar:

(...)

3. Los titulares mineros que se encuentren en la etapa de explotación y que requieren ampliar el volumen de sus operaciones extractivas, deberán presentar ante el Ministerio de Energía y Minas la modificación del Estudio de Impacto Ambiental aprobado para tal actividad. En el caso de unidades mineras que sólo cuentan con un PAMA aprobado, corresponderá presentar un Estudio de Impacto Ambiental respecto de la ampliación de operaciones a efectuar.

(...)

¹⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 211-2009-OS-CD que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones para las actividades de exploración minera y para las actividades de explotación minera por no contar con estudio de impacto ambiental y autorizaciones**, publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de noviembre de 2009.

Rubro 1	TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	BASE LEGAL	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Órganos competentes para resolver	
					Primera Instancia	Segunda Instancia
					O.I	O.S.
1.INCUMPLIMIENTO DE NORMAS SOBRE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL						



Multa	15,45 UIT
-------	-----------

Fuente: Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI
 Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) Durante la supervisión se constató que en la UEA Heraldos Negros se estaba acondicionando plataformas para la construcción de una planta concentradora que no se encontraban contempladas en su estudio de impacto ambiental, lo cual se observa en las fotografías N°s 10 y 11 del Informe de Supervisión.
- b) El Acuerdo de Cesión de Posición Contractual suscrito el 7 de octubre de 2009 entre Los Chunchos y San Antonio de Silver S.R.L. estableció que la planta concentradora de 350 toneladas métricas por día (en adelante, TMD), estaba prevista como componente del proyecto minero Heraldos Negros de titularidad de Los Chunchos, y se estaba acondicionando dentro de treinta y cinco (35) hectáreas del área donde se ubica el referido proyecto, razón por la cual era obligación de dicha empresa modificar su estudio de impacto ambiental, a efectos de incluir los impactos ambientales generados por la planta concentradora a construirse dentro de su unidad minera, así como las medidas para prevenirlos y controlarlos, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.

[Handwritten signatures in blue ink]

6. El 27 de junio de 2014¹¹, Los Chunchos apeló la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) Las obras detectadas durante la supervisión son de titularidad y responsabilidad de la empresa San Antonio de Silver S.R.L., persona jurídica distinta a Los Chunchos, y a quien le corresponderá informar si contaba o no con los permisos requeridos para la ejecución de las referidas obras.
- b) El contrato de cesión de posición contractual celebrado entre Los Chunchos y San Antonio de Silver S.R.L. no ha sido debidamente analizado, pues la DFSAI ha concluido de manera equivocada que, por haber enunciado en el referido contrato la intención de construir una planta concentradora de 350 TM, Los Chunchos debía asumir responsabilidad sobre la ejecución del mismo.

1	1.1 No contar con Estudio de Impacto Ambiental.	Artículo 3° de la Ley N° 27446 y Artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 27446, Artículo 7° del RPAAMM Artículo 4° Primera Disposición Transitoria y Final del Decreto Legislativo N° 1048. Y	Hasta 10000 UIT	S.D.A	GFM	GG	CONSEJO DIRECTIVO
---	---	--	-----------------	-------	-----	----	-------------------

¹¹ Fojas 133 a 135.

7. El 13 de noviembre de 2014, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Los Chunchos ante la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, tal como consta en el Acta correspondiente¹².
8. Posteriormente, el 29 de diciembre de 2014, se llevó a cabo una nueva audiencia de informe oral solicitada por Los Chunchos ante la Sala Especializada en Minería del Tribunal de Fiscalización Ambiental¹³, tal como consta en el Acta respectiva¹⁴.

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 (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁵, 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 (en adelante, **Ley N° 29325**)¹⁶, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al

¹² Foja 156.

¹³ Cabe destacar que la Resolución de Consejo Directivo N° 039-2014-OEFA/CD, de fecha 25 de noviembre de 2014, dispuso la creación de tres (3) Salas Especializadas al interior del Tribunal de Fiscalización Ambiental, siendo una de ellas la Sala Especializada en Minería.

¹⁴ Foja 170.

¹⁵ **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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

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

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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



- Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerá las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁷.
 12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁸, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin¹⁹ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²⁰, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
 13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹ y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM²² disponen que el Tribunal de Fiscalización

- 


-
- ¹⁷ **LEY N° 29325.**
Disposiciones Complementarias Finales
Primera.- Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, Supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.
- ¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.**
Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA
Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.
- ¹⁹ **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.**
Artículo 18°.- Referencia al OSINERG
A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.
- ²⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueban los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.**
Artículo 2°.- Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.
- ²¹ **LEY N° 29325.**
Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental
10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.
- ²² **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.**
Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental
El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente

Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²³.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁴, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. 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 cuanta 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 nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁵.

vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19º.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

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

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

Artículo 2º.- Del ámbito

(...)

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

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



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*²⁶ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁷; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
19. 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.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁹.
21. Bajo este marco normativo, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.
- IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA**
22. En el presente caso, la cuestión controvertida a resolver es si Los Chunchos es responsable por el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.

²⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

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

²⁸ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. Con el fin de determinar si la recurrente es responsable por el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, este Tribunal considera importante analizar, de manera preliminar, si la resolución apelada ha motivado, sobre la base de los hechos verificados durante la supervisión, que dicha obligación era exigible a Los Chunchos.
24. Al respecto, nuestro régimen jurídico ha establecido algunos alcances sobre esta exigencia en el ámbito de la actuación administrativa. Conforme a lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación³⁰. En primer lugar, se recoge la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública³¹, conforme al principio del debido procedimiento, y, en segundo lugar, se dispone – como requisito previo a la motivación – la obligación de la verificación

³⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03891-2011-AA/TC (Fundamento jurídico 17) ha señalado lo siguiente:

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) señala lo siguiente:

"El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa".

³¹ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

- plena de los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material³².
25. Asimismo, de acuerdo con el artículo 3° de la citada ley³³, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo, mientras que el artículo 6° del citado instrumento establece con mayor detalle sus alcances, prohibiciones y excepciones.
26. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados³⁴ y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo³⁵.

32

LEY N° 27444.

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

33

LEY N° 27444.**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá 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.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

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.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

34

En aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, ello con la finalidad de que las **decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

35

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

"El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén

27. Teniendo en cuenta ello, cabe indicar que mediante la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI, la DFSAI sancionó a Los Chunchos por infringir lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM. En tal sentido, corresponde analizar si los fundamentos fácticos y jurídicos motivan adecuadamente la decisión recaída en la citada resolución, conforme a los requisitos señalados en los considerandos precedentes.
28. De acuerdo con la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI, el hecho imputado a Los Chunchos consistió en que la referida empresa habría realizado trabajos de construcción de plataformas para una planta concentradora, las cuales no se encuentran aprobadas en un estudio de impacto ambiental, incumpliendo de este modo la obligación establecida en el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.
29. Cabe precisar que dicha imputación fue sustentada a partir de los hechos detectados durante la supervisión, los cuales fueron consignados en el Informe de Supervisión, de la siguiente manera:

"En las coordenadas 449 761 E y 8 604 440 N, se encontró que se estaban construyendo plataformas (ver fotos N° 10 y 11), el representante del titular minero nos informó que eran para la próxima construcción de una Planta Concentradora y que dicho terreno superficial había sido cedido al pequeño productor minero San Antonio de Silver S.R.L., el cual estaba solicitando las autorizaciones correspondientes ante la DREN Junín. Ver Anexo N° 8³⁶" (Resaltado agregado).

30. La observación referida a la construcción de plataformas se complementa con las fotografías N°s 10 y 11 del Informe de Supervisión³⁷, en cuyas descripciones se consigna que se están implementando plataformas para una planta concentradora, encontrándose tres (3) plataformas casi terminadas.
31. Asimismo, en el Acta de Apertura y Cierre contenida en el Informe de Supervisión³⁸, se consignó lo siguiente³⁹:

motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa".

³⁶ Foja 12.

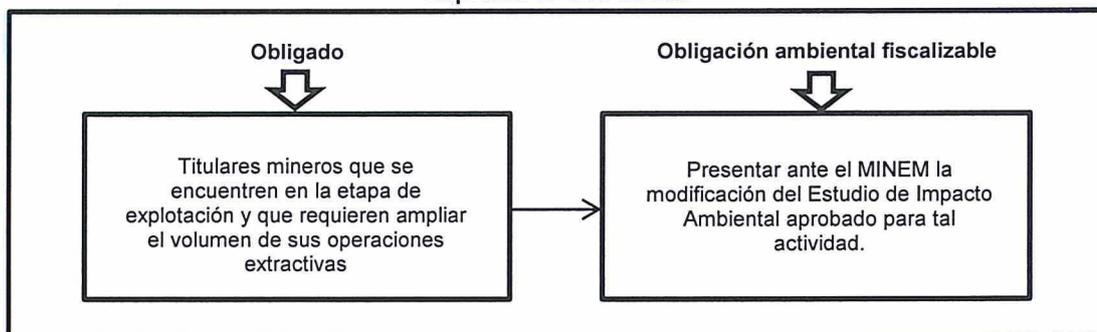
³⁷ Fojas 18 y 19.

³⁸ Cabe precisar que, conforme al artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OS-OEFA/CD, Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, los hechos verificados y consignados en el Informe de Supervisión constituyen medios probatorios y se presumen ciertos, dentro del presente procedimiento administrativo sancionador, salvo que exista prueba en contrario.

N°	HECHOS CONSTATADOS	ACCIONES Y MEDIDAS A REALIZAR (RECOMENDACIONES)
(...)	(...)	(...)
02	En las coordenadas 449 761 Este y 8 604 736 Norte <u>se encontró que están acondicionando plataformas para una futura Planta Concentradora, dicho componente no se encuentra dentro de su EIA aprobado.</u> (Resaltado agregado)	El titular minero deberá acreditar las autorizaciones correspondientes, para el acondicionamiento y construcción de una Planta Concentradora ya que dicho componente no se encuentra dentro de su EIA aprobado.

32. Al respecto, el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, establece como obligación ambiental fiscalizable de los titulares mineros que se encuentren en la etapa de explotación y que requieren ampliar el volumen de sus operaciones extractivas, el presentar ante el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) la modificación del Estudio de Impacto Ambiental aprobado para tal actividad. Dicha obligación se grafica en el Cuadro N° 2 a continuación:

Cuadro N°2: Análisis de la disposición establecida en el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM



Elaboración: TFA

33. Asimismo, el artículo 20° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, delimita los supuestos de aplicación del numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, en cuanto dispone que el concesionario minero y/o de beneficio que proyecte realizar ampliaciones de producción en sus operaciones o de tamaño de planta de beneficio superiores al 50%, debe presentar un nuevo estudio de impacto ambiental⁴⁰.

³⁹ Foja 22.

⁴⁰ DECRETO SUPREMO N° 016-93-EM.

Artículo 20°.- El concesionario minero y/o de beneficio que proyecte realizar ampliaciones de producción en sus operaciones o de tamaño de planta de beneficio superiores al 50%, se sujeta a lo dispuesto en la parte final del inciso 3. del artículo 7 del presente reglamento, debiendo presentar un nuevo Estudio de Impacto Ambiental, salvo que se encuentre en alguno de los supuestos indicados a continuación:

- a) Ampliaciones de producción en sus operaciones sin afectar nuevas áreas o exceder los límites de las áreas que fueron determinadas y evaluadas en el EIA o PAMA de la concesión de beneficio vigente.
- b) En el caso de recrecimiento de relaveras, pads de lixiviación y desmonteras, cuando el recrecimiento o ampliación de estos componentes no afecte nuevas áreas o no exceda los límites de las áreas que fueron determinadas y evaluadas para dichos componentes en el EIA o PAMA que los consideró.
- c) Cuando se trate de mejoras tecnológicas en la planta o sustitución de equipos, siempre que no implique un mayor consumo de agua o nuevas áreas no consideradas en el EIA o PAMA.

Para los efectos de este artículo el porcentaje de ampliación de la producción en las operaciones o del tamaño de la planta de beneficio se medirá sobre la capacidad de producción aprobada en su último Estudio de Impacto Ambiental o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, según corresponda.

34. En virtud de ello, se entiende que el titular minero se encuentra obligado a modificar su estudio de impacto ambiental aprobado si requiere ampliar el volumen de sus operaciones extractivas en menos del 50% o, si cuenta con una planta de beneficio, requiere ampliar su capacidad instalada de la misma en menos del 50%. En tal sentido, **si se verifica que un titular minero amplió el volumen de sus operaciones extractivas** en menos del 50%, o amplió la capacidad instalada de su planta de beneficio en menos del 50%, **y que este no modificó su estudio de impacto ambiental**, habría incumplido el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM (Resaltado agregado).
35. Si bien la interpretación normativa señalada coincide con la expuesta por la DFSAI en la resolución apelada, se debe resaltar que a efectos de establecer que Los Chunchos es un titular minero que amplió el volumen de sus operaciones extractivas en menos del 50% (y que, por tanto, debía modificar su estudio de impacto ambiental), dicho órgano de primera instancia refirió lo siguiente:

*"El Acuerdo de Cesión de Posición Contractual del 7 de octubre de 2009 suscrito entre Los Chunchos y San Antonio de Silver S.R.L. señala que dentro de 70 hectáreas de la Unidad Minera "Heraldos Negros" se construirá la Planta concentradora "Arturito" de 2000 TDM a cargo de Los Chunchos. Mientras implemente la referida instalación se construirá una Planta Concentradora de 350 TMD en 35 hectáreas de la unidad minera "Heraldos Negros a cargo de San Antonio de Silver S.R.L. ..."*⁴¹

*De lo citado anteriormente se observa que la Planta Concentradora de 350 TMD estaba prevista como componente del proyecto minero "Heraldos Negros" de titularidad de Los Chunchos y se estaba acondicionamiento dentro de 35 hectáreas del área donde se ubica el referido proyecto; por tanto, era obligación de Los Chunchos incluir dicho componente dentro de su estudio de impacto ambiental..."*⁴²

36. Asimismo, respecto de este punto, la DFSAI señaló:

"Finalmente, con respecto a si la construcción de una Planta Concentradora implicaba una ampliación menor del 50% de las operaciones extractivas aprobadas en el Estudio de Impacto Ambiental aprobado, debe señalarse que de la revisión del EIA Los Chunchos se aprecia que el Ministerio de Energía y Minas autorizó una producción de 250 TMD. En tal sentido, para que el titular minero superara el 50% de su producción esta debería exceder las 375 TMD (250 TMD +175 TMD).

Del Acuerdo de Cesión de Posición Contractual... se advierte que la producción de la Planta Concentradora a construirse en el área del proyecto minero sería de 350 TDM, es decir las operaciones extractivas no superaría el 50% de lo

⁴¹ Foja 126.

⁴² Foja 126 reverso.

autorizado en el EIA de Los Chunchos... en ese orden de ideas... correspondía a Los Chunchos modificar su estudio de impacto ambiental⁴³.

37. Sin embargo, a juicio de este Tribunal – atendiendo al supuesto de hecho del numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM – no es posible acreditar con los medios probatorios que obran en el expediente, que Los Chunchos haya ampliado el volumen de sus operaciones extractivas o que en la supervisión haya quedado debidamente acreditado que los trabajos de construcción de plataformas sean para la construcción de una Planta Concentradora a ser operada por la recurrente, debido a los siguientes fundamentos:

- Del análisis de la información consignada en el Informe de Supervisión solo se concluye que se estaban construyendo plataformas – que, de acuerdo con la información brindada por Los Chunchos durante la supervisión – servirían para una futura planta concentradora⁴⁴. Sin embargo, no existe medio probatorio alguno actuado durante el procedimiento de supervisión que demuestre que se haya verificado que Los Chunchos haya ampliado el volumen de sus operaciones extractivas⁴⁵.
- El Acuerdo de Cesión de Posición Contractual celebrado el 7 de octubre de 2009 entre Los Chunchos con la empresa San Antonio de Silver S.R.L.⁴⁶ (documento de carácter privado que solo tiene efectos vinculantes entre las partes) no desvirtúa la conducta imputada pues el objeto de dicho acuerdo⁴⁷

⁴³ Foja 127 reverso.

⁴⁴ Cabe indicar que Los Chunchos no consideró una planta concentradora en su proyecto de explotación. Asimismo, el Informe N° 025-2010-MEM-AAM/JRST/ACS/PRR/LAHCH/ACHM, que sustenta la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de explotación minera Heraldos Negros, aprobado por Resolución Directoral N° 010-2010-MEM-AAM del 8 de enero de 2010 (en adelante, **EIA Heraldos Negros**), contiene las especificaciones técnicas, obligaciones y recomendaciones relativas a la aprobación del referido estudio de impacto ambiental. En dicho informe se describieron las instalaciones del referido proyecto en los siguientes términos:

"II. CONTENIDO DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

(...)

2.2 DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PROYECTO

(...)

Instalaciones:

Se encuentran los siguientes: Local administrativo (oficinas); Área de estacionamiento; Almacén de provisiones; Tanque y surtidor (grifo) de combustible; Almacén de explosivos (polvorines); Taller de mantenimiento; Casa fuerza (compresora); Unidades de transporte de carga; Caseras de seguridad local".

Asimismo de la revisión del Anexo 2: Mapas del EIA Heraldos Negros, se advierte el Mapa N° 29 denominado "Componentes", del cual se advierte que el proyecto de explotación minera Heraldos Negros no consideró la construcción de una planta concentradora.

⁴⁵ Al respecto, cabe indicar que en el Informe N° 025-2010-MEM-AAM/JRST/ACS/PRR/LAHCH/ACHM que sustenta la aprobación del EIA Heraldos Negros, se señala, respecto de la producción y vida útil de la mina, lo siguiente: "Se propone una producción de 250 TM/día, la extracción se realizará de 25 días al mes, lo que da una producción de 2 500T...". Siendo ello así, la DFSAI debió acreditar que Los Chunchos amplió el volumen de su capacidad de producción.

⁴⁶ Fojas 54 a 55.

⁴⁷ En el Acuerdo de Cesión de Posición Contractual se indica (Foja 54):

fue ceder 35 hectáreas a favor de San Antonio de Silver S.R.L. respecto del terreno superficial que le habían cedido la Comunidad Indígena de San José de Acobambilla a Los Chunchos, a fin que sobre dicha área, el cedido construya una planta concentradora de 350 TMD, pero dicho documento no evidencia la construcción una planta concentradora, ni ampliación del volumen de producción por parte de Los Chunchos.

- La construcción de una futura planta concentradora de 350 TMD no necesariamente implica que Los Chunchos vaya a procesar los minerales de su proyecto de explotación en dicha planta concentradora, toda vez que también podría procesar minerales de otras unidades, por lo que la ampliación de la producción no se puede inferir únicamente por la posibilidad de construcción de la misma.

38. En consecuencia, este Tribunal Administrativo considera que los fundamentos expuestos en la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAL resultan insuficientes para atribuir responsabilidad administrativa a Los Chunchos, respecto a haber ampliado el volumen de sus operaciones extractivas sin modificar su estudio de impacto ambiental, en tanto no se evidencia una relación entre la obligación materia de imputación y los hechos detectados en la supervisión, por ende no es posible determinar que Los Chunchos incumplió el numeral 3 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.
39. En consecuencia, en aplicación del artículo 31° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁴⁸, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAL.
40. Sobre la base de lo antes expuesto, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de lo alegado por Los Chunchos en el considerando 6 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y

"PRIMERA: ...Los CHUNCHOS celebró un Convenio de Uso de Terrenos Superficiales con la Comunidad Indígena de San José de Acobambilla a fin de que estos sean utilizados para facilitar la ejecución de labores mineras...dentro de los límites de las concesiones mineras...

II. OBJETO DEL CONTRATO.

CUARTA: Mediante el presente instrumento LOS CHUNCHOS cede a favor de SANSIL su posición contractual respecto de 35 Has. de toda la extensión cedida en su favor mediante el convenio descrito en la cláusula primera, con la condición exclusiva y excluyente de que el mismo sea íntegramente destinado a la construcción de una Planta Concentradora de 350TMD de tratamiento."

⁴⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 31°.- Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental podrá confirmar, revocar o declarar la nulidad, parcial o total, de la resolución apelada.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 361-2014-OEFA-DFSAI del 30 de mayo de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución. Consecuentemente, archivar el procedimiento administrativo sancionador.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Compañía Minera Los Chunchos S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Presidente
Sala Especializada en Minería
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal
Sala Especializada en Minería
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRÓN
Vocal
Sala Especializada en Minería
Tribunal de Fiscalización Ambiental