



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

**RESOLUCIÓN N° 453-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

**EXPEDIENTE N° : 1187-2016-OEFA/DFSAI/PAS**  
**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS**  
**ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA LINCUNA S.A.**  
**SECTOR : MINERÍA**  
**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1114-2019-OEFA/DFAI**

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1114-2019-OEFA/DFAI del 26 de julio de 2019, que declaró la responsabilidad administrativa de Compañía Minera Lincuna S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución y le ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la misma.*

Lima, 10 de setiembre de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Compañía Minera Lincuna S.A. (en adelante, **Minera Lincuna**) es titular de los Pasivos Ambientales Mineros (en adelante, **PAM**) de la Unidad Fiscalizable Lincuna Tres (en adelante, **UF Lincuna Tres**), ubicada entre los distritos de Ticapampa y Aija, provincias de Recuay y Aija, en el departamento de Áncash.
2. Mediante la Resolución Directoral N° 150-2009-MEM/AAM del 5 de junio de 2009, el Ministerio de Energía y Minas (**MINEM**) aprobó el Plan de Cierre de los PAM de la UF Lincuna Tres (en adelante, **PCPAM Lincuna Tres**).
3. El 23 de junio de 2014, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2014**) en el área de los PAM de la UF Lincuna, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Minera Lincuna, conforme se desprende del Informe N° 526-2014-OEFA/DS-MIN y 564-2016-OEFA/DS-MIN, así como del Informe

Técnico Acusatorio N° 1528-2016-OEFA/DS<sup>1</sup> del 30 de junio de 2016. (en adelante, **ITA**).

4. Sobre esa base, la Subdirección de Instrucción e Investigación (**SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (**DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Minera Lincuna, mediante Resolución Subdirectoral N° 1079-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio de 2016<sup>2</sup>.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado<sup>3</sup>, la DFSAI emitió el Informe Final de Instrucción N° 759-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>4</sup>, el 31 de agosto de 2017, recomendando a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Minera Lincuna, así como ordenar la medida correctiva correspondiente.
6. De forma posterior, a la evaluación de los descargos presentados por el administrado<sup>5</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1286-2017-OEFA/DFSAI<sup>6</sup>, el 31 de octubre de 2017, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Minera Lincuna, por la comisión de la siguiente conducta infractora:

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Minera Lincuna no habría realizado el cierre en las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, según lo establecido en el PCPAM Lincuna Tres.	Artículo 43° del Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 059-2005-EM <sup>7</sup> (RPAAM).	Numeral 2.2 y/o 2.3 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de

<sup>1</sup> Folios 1 al 8.

<sup>2</sup> Folios 10 al 17. Notificado el 8 de agosto de 2016 (folio 18).

<sup>3</sup> Folios 20 al 105

<sup>4</sup> Folios 121 al 128. Notificado el 13 de setiembre de 2017 (folio 129).

<sup>5</sup> Folios 130 al 137 y 139 al 153.

<sup>6</sup> Folios 165 al 174. Notificado el 13 de noviembre de 2017 (folio 175).

<sup>7</sup> **Decreto Supremo N° 059-2005-EM, modificado por Decreto Supremo N° 003-2009-EM, Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2005.

**Artículo 43°. - Obligtoriedad del Plan de Cierre, mantenimiento y monitoreo**

El remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros 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 de post cierre.

Sin perjuicio de lo señalado, el programa de monitoreo aprobado como parte del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros, deberá ser ejecutado hasta que se demuestre la estabilidad física y química de los componentes mineros objeto del Plan de Cierre, así como el cumplimiento de los límites máximos permisibles y la no afectación de los estándares de calidad ambiental correspondientes.

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	<p>Artículo 24° de la Ley N° 28611, General del Ambiente<sup>8</sup> (LGA).</p> <p>Artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>9</sup> (LSNEIA).</p> <p>Artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de</p>	<p>Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD<sup>11</sup> (Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD).</p>

<sup>8</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

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

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

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

<sup>9</sup> Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

**Artículo 15°.- Seguimiento y control**

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

15.2 El seguimiento, supervisión y control se podrá ejecutar a través de empresas o instituciones que se encuentren debidamente calificadas e inscritas en el registro que para el efecto abrirá la autoridad competente. Las empresas o instituciones que elaboren los estudios de impacto ambiental no podrán participar en la labor de seguimiento, supervisión y control de los mismos.

<sup>11</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

**Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
<b>2</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>			
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT
2.3	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 50 a 5 000 UIT

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM <sup>10</sup> (RLSNEIA).	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1079-2016-OEFA/DFSAI-SDI  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

7. Al respecto, la DFSAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N° 2: Medida Correctiva**

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
Minera Lincuna, no realizó las actividades de cierre de las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, según lo establecido en su PCPAM Lincuna Tres.	El administrado deberá acreditar el cierre de las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, de acuerdo a las especificaciones técnicas contempladas en el PCPAM Lincuna Tres.  Además, deberá presentar los resultados del análisis de calidad de suelos respecto de la bocamina L3-B3-F, con la finalidad de acreditar que la limpieza y remediación de los suelos afectados no evidencien presencia por encima de los LMP de plomo, cobre, cadmio y zinc.	En un plazo no mayor cincuenta (50) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.	Remitir a la DFSAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, un informe técnico donde consten los informes de ensayo con los resultados de monitoreo de calidad de suelo realizado en las referidas áreas por un laboratorio, así como presentar los medios visuales (fotografías y/o videos) debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84.

Fuente: Resolución Directoral N° 1286-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA.

8. El 22 de noviembre de 2017, Minera Lincuna interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1286-2017-OEFA/DFSAI<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.  
**Artículo 29°.** - Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto  
Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

<sup>12</sup> Folios 176 al 215.

- 
9. Mediante Resolución Directoral N° 196-2018-OEFA/DFAI del 26 de enero de 2018<sup>13</sup>, la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración.
10. El 15 de febrero de 2018, Minera Lincuna interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 196-2018-OEFA/DFAI<sup>14</sup>.
11. Mediante la Resolución N° 171-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de junio de 2018<sup>15</sup>, el TFA declaró la nulidad de las siguientes resoluciones:
- i. Resolución Directoral N° 196-2018-OEFA/DFAI del 26 de enero de 2018 que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 1286-2017-OEFA/DFSAI.
  - ii. Resolución Directoral N° 1286-2017-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2017, que declaró la responsabilidad administrativa de Minera Lincuna por la comisión de la infracción descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
  - iii. Resolución Subdirectoral N° 1079-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio de 2016, que dio inicio al procedimiento administrativo sancionador.



Y en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, a fin que la SDI emita un nuevo pronunciamiento, teniendo en consideración lo expuesto en la mencionada resolución.

- 
12. En atención a lo anterior, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2856-2018-OEFA/DFSAI-SFEM del 26 de octubre de 2018<sup>16</sup>, la Subdirección de Fiscalización de Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador contra la Minera Lincuna.
13. Una vez analizados los descargos a la imputación de cargos<sup>17</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 2136-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>18</sup> (en adelante, **IFI 2018**).

---

<sup>13</sup> Folios 222 a 226. Notificada el 31 de enero de 2018 (folio 227).

<sup>14</sup> Folios 228 a 251.

<sup>15</sup> Folios 260 al 277. Notificada el 26 de junio de 2018 (folio 279).

<sup>16</sup> Folios 288 al 292. Notificada el 14 de noviembre de 2018 (folio 293).

<sup>17</sup> Folios 295 al 317.

<sup>18</sup> Folios 318 al 330. Notificado el 12 de febrero de 2019 (folio 331).

14. Luego de evaluar los descargos formulados por el administrado contra el IFI 2018<sup>19</sup>, mediante la Resolución Directoral N° 1114-2019-OEFA/DFAI del 26 de julio de 2019<sup>20</sup>, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de la Minera Lincuna<sup>21</sup> por la comisión de la siguiente conducta infractora:

**Cuadro N° 3: Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
El administrado no realizó las actividades de cierre de las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, incumpliendo lo dispuesto en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 43° del RPAAM, artículo 24° de LGA, el artículo 15° de la LSEIA y el artículo 29° del RLSEIA.	Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Sanciones aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>22</sup> .

<sup>19</sup> Folios 332 al 350.

<sup>20</sup> Folios 351 al 371. Notificada el 05 de agosto de 2019 (folio 372).

<sup>21</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: **Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

**Artículo 19° - Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras**

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establece un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

<sup>22</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
<b>2</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>			
<b>2.2</b>	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29°	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 1114-2019-OEFA/DFAI.  
Elaboración: TFA.

15. Al respecto, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N°4: Medida Correctiva**

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
<p>Minera Lincuna no realizó las actividades de cierre en las bocaminas L3-B3-F y L3-B2-SS, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.</p>	<p>El administrado deberá acreditar el cierre de las bocaminas L3-B3-F y L3-B2-SS cuyas acciones deberán comprender lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabilidad Física. - Tapón hermético de concreto simple, y relleno con material de desmote.</li> <li>• Estabilidad Geoquímica. - colocación de una capa de 0,30 m de arcilla, capa granular (caliza) de 0,15 m y una capa de 0,20 m de espesor de material orgánico<sup>23</sup>.</li> <li>• Estabilidad Hidrológica. - implementación de obras hidráulicas aguas arriba (canales de coronación).</li> <li>• Revegetación. - implementación de flora nativa de la zona.</li> </ul> <p>Adicionalmente deberá realizar la limpieza y restauración de los suelos afectados por el drenaje de la bocamina L3-B3-F y presentar los monitoreos del análisis de calidad de suelos</p>	<p>En un plazo no mayor de cincuenta (50) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante la DFAI un informe técnico detallado acreditando el cierre de las bocaminas L3-B3-F y L3-B2-SS, conjuntamente con los medios probatorios correspondientes (fotografías y/o videos fechados y con coordenadas UTM WGS84).</p> <p>Asimismo, los monitoreos realizados en el suelo restaurado deberán encontrarse sustentado a través de informe de ensayo emitido por un laboratorio acreditado por el Instituto Nacional de Calidad (INACAL).</p>

	potencial a la flora o fauna.	del Reglamento de la Ley del SEIA			
--	-------------------------------	-----------------------------------	--	--	--

23

**PCPAM LINCUNA TRES**  
**III INFORMACIÓN DEL PROYECTO (...)**  
**3.4 ACTIVIDADES DE CIERRE (...)**  
**Estabilidad geoquímica**

Bocaminas. - Para la formación de drenaje ácido de rocas se necesita que haya oxígeno, como los tapones son herméticos, la estabilidad geoquímica está garantizada. El espacio libre entre el tapón y la salida será relleno con desmote, luego se colocará una capa de 0,30 m de arcilla, luego una capa granular (caliza) de 0,15 m de espesor y sobre ésta una capa de 0,20 m de espesor de material orgánico."

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
	<p>en comparación a un punto blanco<sup>24</sup>.</p> <p>Dichas medidas tienen la finalidad de eliminar el drenaje de bocamina L3-B3-F, y la probable formación de drenaje en la bocamina L3-B2-SS; asimismo, tienen como finalidad la restitución del área donde se encuentran dichos pasivos, y asegurar su estabilidad integral con el entorno circundante, mitigando los impactos negativos que se generan por la falta de cierre.</p>		

Fuente: Resolución Directoral N° 1114-2019-OEFA/DFAI.  
Elaboración: TFA.

16. El 21 de agosto de 2019, la Minera Lincuna interpuso recurso de apelación<sup>25</sup> contra la Resolución Directoral N° 1114-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- En todos los escritos de descargo presentados al OEFA se ha informado y acreditado la imposibilidad de realizar acción alguna de remediación debido a la oposición presentada por los titulares de los predios superficiales, así como mineros ilegales que, a la fecha, se encuentran realizando actividad minera en la zona, impidiendo el acceso del personal técnico y profesional para realizar las actividades de remediación, hechos que constituyen un evento de fuerza mayor.
  - Asimismo, a través de las actas de supervisión de los años de 2014, 2015 y 2016, donde el personal ha dejado constancia de la antigüedad de los pasivos, la presencia de informales y el impedimento de acceso a las áreas donde se encuentran los pasivos.
  - De igual forma, a través del escrito N° 82468 de fecha 10 de noviembre de 2017, el administrado señaló que realizó los trabajos de trazo y replanteo topográfico para dimensionar las actividades y ejecutar la poza sedimentadora en la Bocamina L3-B3-CF; sin embargo, con fecha 25 de noviembre de 2017 la Comunidad Virgen del Socorro de Ticapampa solicitó de manera verbal que se paralicen los trabajos y retiren todo el trazo realizado.

<sup>24</sup> El punto blanco es en referencia a un área no afectada por el drenaje proveniente de la bocamina L3-B3-F, ubicada aguas arriba del componente.

<sup>25</sup> Folios 373 al 431.

- 
- d) Además, en la UF Lincuna Tres existen trece mineros informales que se encuentran inscritos en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), que no permiten el ingreso de nuestro personal a los componentes del PAM Lincuna Tres, toda vez que ellos los reutilizan o reaprovechan indiscriminadamente para su beneficio económico, sin cumplir con los adecuados estándares ambientales y/o sociales que se exigen a una actividad minera formal.
- e) Para ello, adjunta impresiones de la página web del MINEM – Dirección General de Formalización Minera (DGFM) donde se puede corroborar el registro de mineros informales en las concesiones que conforman la UEA Lincuna Tres, donde se ubican los componentes del PAM Lincuna Tres. Asimismo, Minera Lincuna procedió adjuntar:
- i. Copia certificada del acta de denuncia verbal, de fecha 27 de marzo de 2019, ante la Oficina de Investigación del Departamento de Medio Ambiente PNP Huaraz, donde se manifiesta la presencia de mineros ilegales y/o informales posesionados en las concesiones mineras Lincuna Uno, Dos y Tres.
  - ii. Vistas fotográficas de la actividad realizada por los mineros informales y/o ilegales.
  - iii. Plano de ubicación de los puntos de trabajo de los informales con su respectivo cuadro de coordenadas.
- f) La Minera Lincuna sostiene que el incumplimiento del PCPAM Lincuna Tres configura una sola conducta infractora de naturaleza continua.
- g) En atención a que se trata de una sola conducta consistente en el incumplimiento íntegro del PCPAM Lincuna Tres, solicita la acumulación del presente procedimiento y de aquellos seguidos en su contra bajo los Expedientes N<sup>os</sup> 1187-2016-OEFA/DFAI/PAS, 2095-2017-OEFA/DFSAI/PAS, 0506-2018-OEFA/DFSAI/PAS y 150-2018-OEFA/DFAI/PAS. Asimismo, determinar si corresponde declarar la nulidad de dichos expedientes, por vulnerar el principio de non bis in ídem.
- h) En consecuencia, la facultad para iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador ha prescrito ya que ha transcurrido más de 4 años contabilizados desde el día siguiente en que vencía el plazo de ejecución del Plan de Cierre del PAM Lincuna Tres, aprobado por Resolución Directoral N° 150-2009-MEM/AAM.
- i) Minera Lincuna señaló que viene tramitando la modificación del cronograma de ejecución del PCPAM Lincuna Tres ante el MINEM, cuya denegatoria por parte del MINEM ha sido impugnada mediante un proceso contencioso administrativo ante el Poder Judicial, bajo el Expediente N° 08813-2016-0-
- 
- 
- 
- 

1801-JR-CA-14. En tal sentido, solicita que se suspenda el presente procedimiento al tener implicancias en el mismo.

- j) Siendo que en el proceso contencioso administrativo antes indicado se definirá la validez y la vigencia del PCPAM Lincuna Tres, solicita que se dicte como medida cautelar la nulidad de lo resuelto y se reserve la emisión de la decisión hasta que el Poder Judicial resuelva el petitorio formulado.
- k) Minera Lincuna indicó que, siendo un remediador ambiental voluntario, debió aplicarse el inciso 3 del artículo 53° del RPAAM y no la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
- l) Se estableció sin mayor fundamento un plazo irrazonable para cumplir ejecutar las medidas correctivas, al no haberse evaluado el estado actual de los pasivos y al no existir ningún criterio técnico que permita concluir que las medidas correctivas propuestas puedan ser ejecutadas en un periodo de 50 días hábiles.

## II. COMPETENCIA

17. 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>26</sup>, se crea el OEFA.
18. 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<sup>27</sup> (LSNEFA), el OEFA es un organismo público técnico especializado,

<sup>26</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>27</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°. - Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización

con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

19. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la LSNEFA, se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>28</sup>.
20. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>29</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>30</sup> al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>31</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.
21. Por otro lado, el artículo 10° de la LSNEFA<sup>32</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto

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>28</sup> **LSNEFA**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>29</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>30</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>31</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>32</sup> **LSNEFA**

Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>33</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

22. 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>34</sup>.
23. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>35</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el

#### 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>33</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.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>35</sup> LGA

#### 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.

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.

24. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
25. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>36</sup>.
26. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>37</sup>, 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 preserve<sup>38</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>39</sup>.
27. 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.

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

<sup>37</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 (...).

<sup>38</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:

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>39</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, fundamento jurídico 34.

- 
28. 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 inciertos<sup>40</sup>.
29. 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**

30. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

#### **IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA**

- 
31. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente procedimiento son las siguientes:
- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad de Minera Lincuna por la comisión de la infracción descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.
  - (ii) Determinar si corresponde ordenar la suspensión del presente procedimiento administrativo sancionador, en atención al proceso contencioso administrativo seguido por Minera Lincuna ante el Poder Judicial en el Expediente N° 08807-2016-0-1801-JR-CA-14.

#### **V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA**

- VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad de Minera Lincuna por la comisión de la infracción descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución**

##### Respecto al cumplimiento de los compromisos ambientales



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

- 1
32. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental y los criterios sentados en relación al cumplimiento de los compromisos establecidos en los referidos instrumentos.
  33. Sobre el particular, conforme a los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA<sup>41</sup>, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados.
  34. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA<sup>42</sup>, se ha establecido que toda aquella actividad humana relacionada a construcciones, obras, servicios y otras actividades; así como políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, mientras que aquellas no

41

**LGA**

**Artículo 16°. - De los instrumentos**

- 16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.
- 16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

**Artículo 17°. - De los tipos de instrumentos**

- 17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.
- 17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)
- 17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental."

**Artículo 18°. - Del cumplimiento de los instrumentos.**

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

42

**LGA**

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

- 24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

sujetas a dicho sistema se desarrollan conforme a las normas específicas de la materia correspondiente.

35. En esa línea, la LSNEIA exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución<sup>43</sup>. Cabe mencionar que, durante el proceso de la certificación ambiental, la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental y tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos de la actividad económica.
36. Cabe agregar que, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 29° y 55° del RLSNEIA<sup>44</sup>, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidas en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.
37. En el sector minería, respecto a los Planes de Cierre de Pasivos Ambientales, tenemos que el artículo 43° del RPAAM dispone que el remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros 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 de post cierre.

<sup>43</sup> LSNEIA

**Artículo 3°.- Obligación de la certificación ambiental**

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

<sup>44</sup> RLSNEIA.

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

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

**Artículo 55.- Resolución aprobatoria**

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley.

38. En el caso concreto, el PCPAM Lincuna Tres establece las actividades de cierre de los pasivos ambientales a cargo de Minera Lincuna.
39. Al respecto, en el Capítulo V “Actividades de Cierre” del PCPAM Lincuna Tres, se establece que las bocaminas deben cerrarse mediante sistemas de taponeo que impidan el ingreso de aire al interior de las labores mineras. Como se observa a continuación:

**CAPÍTULO V  
ACTIVIDADES DE CIERRE**

**5.3 Estabilidad Física**

**5.3.1 Labores Mineras**

Las diversas labores abiertas representan un riesgo físico para habitantes, turistas y animales e incluso a los mismos trabajadores de la mina, que pueden entrar en ellas sin las medidas de protección necesarias y sufrir accidentes, **siendo las de mayor riesgo las bocaminas que se encuentran cerca de poblados.**

Por otro lado, las labores como bocaminas y rajos pueden ser las vías de entrada de aire al interior de las labores mineras, y salida de las aguas de mina, y por lo tanto, origen de la generación de drenaje ácido porque estas condiciones favorecen la oxidación de los sulfuros y la disolución de los metales pesados.

Finalmente, las labores mineras tanto subterráneas como superficiales, tienen un efecto paisajístico negativo. **El cierre de dichas labores tiene como objetivo prevenir o mitigar estos impactos negativos, mejorando la calidad del drenaje de las labores mineras, bloqueando el ingreso de aire a ellas. Esto tiene que complementarse con el manejo de agua para reducir el ingreso de agua de lluvia y escorrentía al interior de las labores.”**

Las diversas alternativas para el cierre de bocaminas consisten en el taponeo de éstas e impiden el acceso al interior por parte de personas y animales; asimismo, **se prefiere aquellas alternativas que impiden el ingreso de aire al interior de las labores mineras.**

Las obras de cierre de las bocaminas, tienen un doble propósito, asegurar la estabilidad física como la estabilidad geoquímica. (...). (El énfasis es agregado)

40. En el Cuadro N° 5.3.1-1 “Actividades de Cierre de Bocaminas” del Capítulo V “Actividades de Cierre” del PCPAM Lincuna Tres, se precisa que, para lograr la estabilidad física de las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, el tipo de tapón que les corresponde es el tapón hermético de concreto simple, conforme se muestra a continuación:

**Cuadro de actividades de cierre de bocaminas**

El cuadro N° 5.3.1-1, se dan a conocer los tipos de tapones usado en la estabilización física de las bocaminas, comprendidas en esta etapa de cierre.

**Cuadro 5.3.1-1 Actividades de Cierre de Bocaminas**

Código	Dimensiones del tapón (m)			Línea Segura (m)	Valoración del macizo rocoso		Drenaje (lit)	Diseño Tipo
	Ancho	Alto	Longitud		RQD	RMR		
L3-B1-SS	3,5	3,6	3	20	40	62	50	Tapón hermético de concreto simple
L3-B2-SS	3,65	3,6	3,5	3	50	65	0,1	Tapón hermético de concreto simple
L3-B3-F	4	4,2	5	3,5	50	65	1	Tapón hermético de concreto simple

Fuente: PCPAM Lincuna Tres.

41. Respecto a la estabilidad geoquímica de las bocaminas, el numeral 5.4 del Capítulo V "Actividades de Cierre" del PCPAM Lincuna Tres establece que ella comprende el cierre con diferentes tipos de tapones herméticos, con los cuales se elimina el ingreso del oxígeno, previniendo así la generación de drenaje ácido de roca:

## **CAPÍTULO V**

### **ACTIVIDADES DE CIERRE**

#### **5.4 Estabilidad Geoquímica (...)**

La preocupación fundamental en cuanto al drenaje ácido se debe a su potencial impacto adverso sobre la flora y la fauna del ambiente receptor y, además, a los posibles riesgos indirectos para la salud humana. (...)

#### **C. Estabilización Geoquímica de Labores Mineras**

##### **C.1 Labores Subterráneas**

La estabilización geoquímica de las labores mineras, ha considerado la teoría y los criterios que determinan la generación de drenaje ácido (DAR). Según estos criterios las muestras cuyos resultados de pruebas estáticas de acidez y basicidad (ABA) reflejados finalmente en un potencial neto de neutralización (PNN) y sean menores a - 20 serán altos potenciales de generación de DAR; (...)

##### **Bocaminas**

La estabilización geoquímica de las bocaminas comprende el cierre con diferentes tipos de tapones herméticos, con los cuales se eliminará el ingreso del oxígeno, con lo cual se prevendrá la generación de DAR (...).

42. Con relación a la estabilidad hidrológica de las bocaminas, el Capítulo V "Actividades de Cierre" del PCPAM Lincuna Tres dispone que el administrado debe implementar canales de coronación con la finalidad de captar el agua de escorrentía:

## **CAPÍTULO V**

### **ACTIVIDADES DE CIERRE**

#### **5.4 Estabilidad Hidrológica (...)**

#### **A. Labores mineras y subterráneas**

##### **Bocaminas**

##### **Canales de Coronación:**

Estos canales tienen como función interceptar la escorrentía superficial de las partes altas y conducir las hasta un curso de aguas natural, donde se descargan finalmente. (...).

43. De lo señalado en los considerandos anteriores, para lograr la estabilidad física y geoquímica de las bocaminas, el administrado debe implementar principalmente un tapón hermético de concreto simple; además, para lograr la estabilidad hidrológica de dichos componentes, debe construir canales de coronación para captar el agua de escorrentía y conducir las hacia cursos de agua natural.
44. Sin embargo, durante la Supervisión Regular 2014, del 23 de junio de 2014, la DS verificó que Minera Lincuna no realizó las actividades de cierre en las bocaminas

L3-B2-SS y L3-B3-F, incumpliendo lo dispuesto en el PCPAM Lincuna Tres, conforme se observa de lo consignado en el Acta de Supervisión:

**Hallazgo N° 01:**

Se constató que el administrado no ejecutó las actividades de cierre de los pasivos ambientales mineros de la unidad minera Lincuna Tres.

45. La referida observación se complementa con las Fotografías N° 4, 10, 11 y 6 contenidas en el Informe de Supervisión, que se muestran seguidamente:



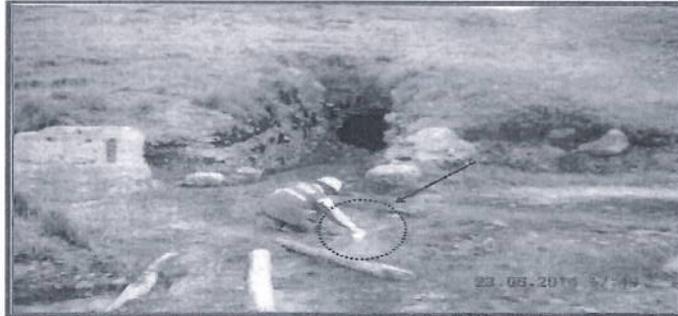
Fotografía N° 4: Zona San Salvador: Bocamina ubicada en las coordenadas UTM WGS 84: 227904E y 8914758N. Se constató que no se realizó las actividades propuestas en el plan de cierre de los pasivos ambientales mineros de la unidad minera Lincuna Tres. (Acta de Supervisión – Componentes verificados, ítem 7).



Fotografía N° 10: Zona Florida: Bocamina L3-B3-F ubicada en las coordenadas UTM WGS 84: 227905E y 8915120N. Se constató que no se realizó las actividades propuestas en el plan de cierre de los pasivos ambientales mineros de la unidad minera Lincuna Tres. (Acta de Supervisión – Componentes verificados, ítem 13). Hallazgos 1 y 3.



Fotografía N° 11: Zona Florida: Bocamina L3-B3-F, ubicada en las coordenadas UTM WGS 84: 227905E y 8915120N. Se constató que no se realizó las actividades propuestas en el plan de cierre de los pasivos ambientales mineros de la unidad minera Lincuna Tres. (Acta de Supervisión – Componentes verificados, ítem 13). Hallazgos 1 y 3.



Fotografía N° 6: Punto de muestreo de efluente 276,1,ESP-12: Vista fotográfica donde personal de OEFA está realizando la toma de la muestra del efluente líquido provienen de la Bocamina L3-B3-F. Punto de muestreo ubicado en las coordenadas UTM WGS 84: 227901E y 8915127.

46. En virtud de ello, la DFAI declaró la responsabilidad de Minera Lincuna por no realizar las actividades de cierre de las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.

#### Existencia de eventos de fuerza mayor

47. En el recurso de apelación interpuesto, Minera Lincuna señaló que en todos los escritos de descargo presentados al OEFA se ha informado y acreditado la imposibilidad de realizar acción alguna de remediación debido a la oposición presentada por los titulares de los predios superficiales, así como mineros ilegales que, a la fecha, se encuentran realizando actividad minera en la zona impidiendo el acceso del personal técnico y profesional para realizar las actividades de remediación, hechos que constituyen un evento de fuerza mayor.
48. Asimismo, a través de las actas de supervisión de los años de 2014, 2015 y 2016, donde el personal ha dejado constancia de la antigüedad de los pasivos, la presencia de informales y el impedimento de acceso a las áreas donde se encuentra los pasivos.
49. Al respecto, es importante mencionar que, de acuerdo con el artículo 144° de la LGA<sup>45</sup> y el artículo 18° de la LSNEFA<sup>46</sup>, la responsabilidad administrativa aplicable

<sup>45</sup> LGA

#### **Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva**

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

<sup>46</sup> LSNEFA

#### **Artículo 18.- Responsabilidad objetiva**

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

en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA es objetiva, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo podrá eximirse de responsabilidad si logra acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

50. Sobre el particular, debe entenderse como el responsable de un hecho determinante de tercero "... a aquél que parecía ser el causante, no lo es, sino que es otro quien contribuyó con la causa adecuada"<sup>47</sup>. En ese sentido, de configurarse dicha circunstancia se produce la ruptura del nexo causal y, en consecuencia, la exoneración de la responsabilidad administrativa imputada.

51. Al respecto, es pertinente señalar que, en el artículo 1315° del Código Civil<sup>48</sup>, aplicable de manera supletoria al presente procedimiento administrativo sancionador, se define al "caso fortuito o fuerza mayor", como:

(...) la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

52. Partiendo de ello, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible<sup>49</sup>.

53. Adicionalmente, debe considerarse que, si bien corresponde a la administración la carga de la prueba, a efectos de atribuirle a los administrados las infracciones que sirven de base para sancionarlos, habiendo quedado probada la existencia de la conducta infractora, a efecto de no atribuir la responsabilidad por incumplir

<sup>47</sup> DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La Responsabilidad Extracontractual Vol. IV, Tomo II. Para Leer El Código Civil, Séptima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p.358. Consulta: 21 de mayo de 2018 <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/74>

<sup>48</sup> Decreto Legislativo N° 295. Código Civil, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de julio de 1984. Artículo 1315°. - Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

<sup>49</sup> Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él. (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 - 341.)

Partiendo de ello, el mencionado académico señala: "para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario" (p 339).



la obligación establecida en su instrumento de gestión ambiental, corresponde a Minera Lincuna acreditar la existencia de alguna causa excluyente de responsabilidad<sup>50</sup>.

54. En esa línea, esta Sala procederá a analizar los documentos presentados por Minera Lincuna para acreditar la configuración del evento de fuerza mayor, alegada.
  55. Al respecto, de la revisión de los documentos obrantes en el expediente, se evidencia que el administrado presentó denuncias policiales y fiscales por delitos contra el patrimonio, tanto el 2013<sup>51</sup>, así como el 2019<sup>52</sup> contra invasores, mineros ilegales, que ocupan el área de la UF Lincuna Tres.
  56. Cabe mencionar que, las denuncias presentadas no están relacionadas con la imposibilidad de ingresar a los PAM, ni obstaculización de la ejecución del PCPAM Lincuna Tres, ya que están referidas a delitos contra el patrimonio y los medios de transporte, comunicación y otros servicios públicos.
  57. Minera Lincuna presentó las Cartas Notariales del 5 de setiembre de 2013 y 24 de enero de 2014<sup>53</sup> dirigida a los señores Santiago Julián Alvarado Dueñas y Yenan Santiago Alvarado Villanueva, solicitándoles que retiren toda maquinaria, personal y/o construcción de la concesión minera denominada "Acumulación Alianza N° 2", conforme se aprecia:
- 
- 
- 
- 

---

<sup>50</sup> Respecto a la acreditación de la comisión de los hechos que configuran la posible infracción y la carga del administrado de probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, Nieto García, al hacer referencia a jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, señala: "(...) por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad". NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 4ª. Edición totalmente reformada. Madrid: Tecnos, 2005. P. 424.

<sup>51</sup> Folio 69 al 95 y 195 al 199.

<sup>52</sup> Folio 410.

<sup>53</sup> Folios 408 al 409.

**CARTA NOTARIAL**

Lima, 02 de Setiembre del 2013

Señores  
**YENAN SANTIAGO ALVARADO VILLANUEVA**  
**SANTIAGO JULIAN ALVARADO DUEÑAS**  
Jr. Perusa N° 1499 – Fiori  
San Martín de Porres – Lima.-

De nuestra consideración:

Tenga la presente, la oportunidad de expresarle nuestro saludo, y a la vez reiterarle formalmente (lo que ya le fuera indicado en su oportunidad) que, los accionistas de la empresa han decidido no otorgar ningún Contrato de Cesión Minera o Exploración Minera respecto de nuestras concesiones, y en el caso concreto con relación a su petición, la concesión minera denominada "Acumulación Alianza N° 2"; siendo ello así, se ha procedido con solicitar a la DREM, se declare la improcedencia de la solicitud de formalización solicitada por vuestra empresa TRANSALVI E.I.R.L. y de igual forma se proceda a la fiscalización respectiva, en virtud que Uds. vienen efectuando minería ilegal (se adjunta copia).

En tal sentido, y a fin de evitar conflicto alguno entre las partes, se le requiere para que en el plazo perentorio de 48 horas de notificada la presente, retire toda maquinaria, personal y/o construcción de nuestra concesión y en el mismo plazo ponga a disposición para el retiro de todo el mineral sustraído sin autorización alguna de nuestra parte, caso contrario nos reservamos el derecho de iniciar las acciones legales pertinentes tanto penales, civiles y todas aquellas que la ley nos franquee.

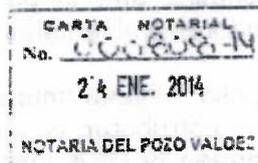
Sin perjuicio de todo lo antes indicado, reiteramos que el único medio contractual que pudiera ser viable, sería a través de la constitución de vuestra parte en una Empresa Contratista Minera, como se le manifestara en persona en su visita a nuestras oficinas el 01.08.2013.

Fuente: Carta Notarial del 3 de setiembre de 2013<sup>54</sup>

**CARTA NOTARIAL**

Lima, 24 de Enero del 2014

Señor  
**YENAN SANTIAGO ALVARADO VILLANUEVA**  
**SANTIAGO JULIAN ALVARADO DUEÑAS**  
**TRANSALVI E.I.R.L.**  
Jr. Perusa N° 1499 – Fiori  
San Martín de Porres – Lima.-



Asunto: *Cese sustracción y/o retiro de mineral*

De nuestra consideración:

Tenga la presente, la oportunidad de expresarle nuestro saludo, y a la vez exponerle que hemos tomado conocimiento que por vuestra parte se estaría procediendo a retirar este fin de semana, el mineral sustraído en forma ilegal de nuestras concesiones, no obstante ser de vuestro pleno conocimiento que nuestra representada COMPAÑIA MINERA LINCUNA S.A. es la única propietaria de las concesiones mineras denominadas Acumulación Alianza N° 01 y 02, como así también Ud. lo reconoce mediante su carta de fecha 17 de Agosto del año próximo pasado y en diferentes reuniones que se han llevado a cabo.

En tal sentido, los exhortamos a que se inhiban de efectuar retiro alguno del mineral acopiado o no de nuestras concesiones, que como bien saben han sido extraídas ilegalmente; caso contrario y en el ejercicio pleno y legítimo de nuestros derechos, nos reservamos el derecho de iniciar las acciones legales pertinentes tanto penales, civiles y todas aquellas que la ley nos franquee.

Fuente: Carta Notarial del 24 de enero de 2014<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Folio 48.

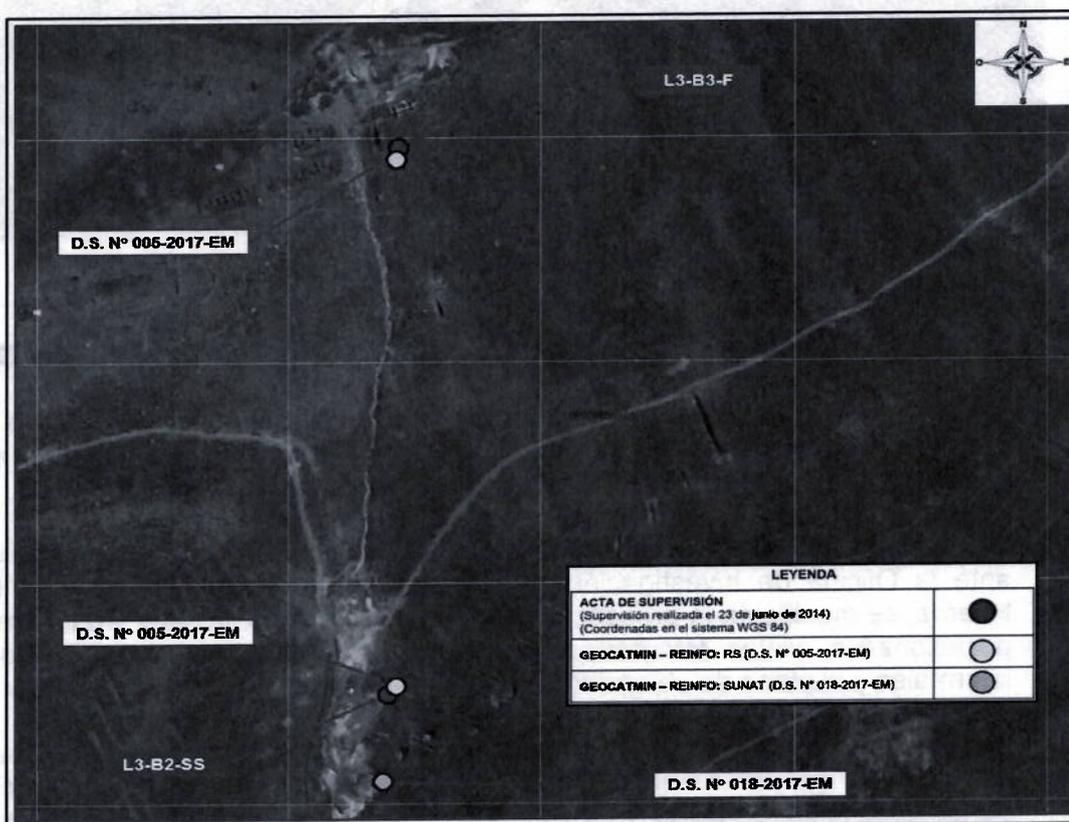
<sup>55</sup> Folio 51.

- 
58. Respecto de las cartas notariales, corresponde indicar que estas no están referidas al impedimento de ejecutar medidas de cierre, ya que se trata de terceros no autorizados en las concesiones “Acumulación Alianza N° 1” y “Acumulación Alianza N° 2”, cuando los componentes objeto de imputación se encuentran en las concesiones Acumulación Alianza N° 4 y 5.
59. De la revisión de los documentos presentados por Minera Lincuna, se evidencia que ninguno de estos acredita la existencia de fuerza mayor o hecho determinante de tercero, toda vez que no se encuentran referidos a incidentes vinculados con las actividades de cierre; o los hechos indicados por el administrado han sucedido con posterioridad al 05 de junio de 2012, fecha en la que debió acreditarse las medias de cierre.
60. Asimismo, a través del escrito N° 82468 de fecha 10 de noviembre de 2017<sup>56</sup>, el administrado señaló que intentó realizar los trabajos de trazo y replanteo topográfico para dimensionar las actividades y ejecutar la poza sedimentadora en la Bocamina L3-B3-CF; sin embargo, con fecha 25 de noviembre de 2017 la Comunidad Virgen del Socorro de Ticapampa solicitó de manera verbal que paralizaran los trabajos y retiren todo el trazo realizado.
61. Además, en la UF Lincuna Tres existen trece mineros informales que se encuentran inscritos en el Registro integral de Formalización Minera (REINFO), que no permiten el ingreso del personal del administrado a los componentes del PAM Lincuna Tres, toda vez que ellos los reutilizan o reaprovechan indiscriminadamente para su beneficio económico, sin cumplir con los adecuados estándares ambientales y/o sociales que se exigen a una actividad minera formal.
62. Para ello, adjunta impresiones de la página web del MINEM – DGFM donde se puede corroborar el registro de mineros informales en las concesiones que conforman la UEA Lincuna Tres, donde se ubican los componentes del PAM Lincuna Tres. Asimismo, la Minera Lincuna procedió adjuntar:
- i. Copia certificada del acta de denuncia verbal de fecha 27 de marzo de 2019 ante la Oficina de Investigación del Departamento de Medio Ambiente PNP Huaraz, donde se manifiesta la presencia de mineros ilegales y/o informales posesionados en las concesiones mineras Lincuna Uno, Dos y Tres.
  - ii. Vistas fotográficas de la actividad realizada por los mineros informales y/o ilegales.
  - iii. Plano de ubicación de los puntos de trabajo de los informales con su respectivo cuadro de coordenadas.
63. Al respecto, de manera referencial, tomando como base la ubicación de mineros informales registrados en el REINFO y observados a través del Sistema de
- 
- 
- 

---

<sup>56</sup> Folio 201 al 214.

Derechos Mineros y Catastro del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico - INGEMMET<sup>57</sup>, se aprecia la presencia de mineros en el sector. Sin embargo, no es posible advertir algún impedimento para realizar las actividades en las concesiones ubicadas al noreste y sureste de las tranqueras identificadas durante la Supervisión Regular 2014:



64. Asimismo, de la revisión del escrito de apelación presentado, se advierte que, los mineros informales más cercanos "Florida al Oeste" y "San Salvador Este" se encuentran a distancias aproximadas de 2 290 metros y 2160 metros de la bocamina L3-B2-SS, respectivamente, y, de 2490 metros y 2360 metros de la bocamina L3-B3-F, respectivamente. Como se observa a continuación:

<sup>57</sup> Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico – INGEMMET.  
Recuperado. <http://www.ingemmet.gob.pe/sidemcat>  
Disponible. 25 de setiembre de 2019



65. En ese sentido, se infiere que los terceros se encontraban establecidos a una distancia de las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F; por consiguiente, no existió impedimento para que el administrado ejecute sus actividades de cierre.
66. De otro lado, en el acta de denuncia de fecha 27 de marzo de 2019<sup>58</sup>, presentada ante la Oficina de Investigación del Departamento de Medio Ambiente PNP Huaraz, se manifiesta la presencia de grupos de mineros ilegales y/o informales posesionarios, vistas fotográficas de la actividad realizada por los mineros informales y el plano de ubicación de los puntos de trabajo de los informales.
67. De la revisión de las fotografías presentadas por el administrado en el recurso, no se evidencia que los mineros ilegales impidan ejecutar las actividades de cierre de las bocaminas L3-B2SS y L3-B3F; además, de las imágenes se advierte que no se encuentran acompañadas de una referencia en coordenadas UTM, motivo por el cual no generan certeza en este Colegiado de que correspondan efectivamente a la zona de los hallazgos identificados durante la Supervisión Regular 2014.
68. En consecuencia, se concluye que, en el presente caso, no se configuró la causal eximente de responsabilidad establecida en el literal a) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Folio 410.

<sup>59</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

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

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

## Sobre la naturaleza de la conducta infractora

69. Esta Sala advierte que a lo largo del presente procedimiento y de su recurso de apelación, Minera Lincuna sostiene que el incumplimiento del PCPAM Lincuna Tres configura una sola conducta infractora de naturaleza continuada. En tal sentido, para el administrado, no se configuraría una nueva conducta infractora en función a cada componente verificado o a cada supervisión realizada.
70. En consecuencia, la facultad para iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador ha prescrito, ya que ha transcurrido más de cuatro años contabilizados desde el día siguiente en que vencía el plazo de ejecución PCPAM Lincuna Tres.
71. Ahora bien, esta Sala considera oportuno mencionar que, en el numeral 252.2 del artículo 252° del TUO de la LPAG, se recogen cuatro (4) tipos de infracciones: i) las instantáneas; ii) las instantáneas de efectos permanentes; iii) las continuadas; y, iv) las permanentes. En efecto, conforme este Tribunal señaló anteriormente<sup>60</sup>, en el numeral 252.2 del artículo 252° del TUO de la LPAG se indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción comienza a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, en el caso de las infracciones instantáneas<sup>61</sup> o infracciones instantáneas de efectos permanentes<sup>62</sup>; desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas<sup>63</sup>; o

<sup>60</sup> Ver Resolución N° 001-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 20 de abril de 2017.

<sup>61</sup> Para Ángeles De Palma 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 determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito.

ANGELES DE PALMA DEL TESO. 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.

Consulta: 25 de enero de 2017.

[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>62</sup> Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas de efectos permanentes, o denominadas infracciones de estado:

(...) se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero —como las permanentes— pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. Así, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico. (Ibidem)

<sup>63</sup> Con relación a la infracción continuada, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico, aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario. (Ibidem)

desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes<sup>64</sup>. Dicho detalle puede ser observado en el siguiente cuadro:

Tipo de infracción	Inicio del cómputo del plazo para prescripción
Infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes	A partir del día en que la infracción se hubiera cometido
Infracciones continuadas	Desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción
Infracciones permanentes	Desde el día en que la acción cesó

72. Considerando el marco normativo expuesto, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 3, corresponde a esta Sala identificar la naturaleza de la infracción, a fin de determinar su tipo y, en virtud de ello, establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.
73. Al respecto, con relación a las medidas establecidas en los planes de cierre, en el artículo 43° del RPAAM se establece lo siguiente:

**Artículo 43°. - Obligatoriedad del Plan de Cierre, mantenimiento y monitoreo**  
El remediador está obligado a ejecutar las medidas establecidas en el Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros 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 de post cierre. Sin perjuicio de lo señalado, el programa de monitoreo aprobado como parte del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales Mineros, deberá ser ejecutado hasta que se demuestre la estabilidad física y química de los componentes mineros objeto del Plan de Cierre, así como el cumplimiento de los límites máximos permisibles y la no afectación de los estándares de calidad ambiental correspondientes. (Subrayado agregado)

74. De la norma antes citada, se desprende que la obligación a cargo del remediador por el cumplimiento de las medidas establecidas, como es el caso del PCPAM Lincuna Tres, no culmina una vez terminado el plazo establecido, sino con la efectiva ejecución de las medidas establecidas en dicho instrumento de gestión ambiental.

<sup>64</sup> Sobre las infracciones permanentes, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...). (Ibidem)

- 
75. Sobre el particular, corresponde precisar que la conducta infractora atribuida a Minera Lincuna no consiste en el incumplimiento de la totalidad de las obligaciones contempladas en el PCPAM Lincuna Tres como lo plantea el administrado.
76. En efecto, en el presente caso, la conducta infractora consiste, de manera específica, en no cumplir con ejecutar las medidas de cierre de bocaminas, descritas en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, incumpliendo lo establecido en el PCPAM Lincuna Tres; conducta detectada en un determinado momento del tiempo, esto es, durante la Supervisión Regular 2014.
77. Así, conforme a lo desarrollado en los considerandos 44 a 45 de la presente resolución, la presente conducta infractora recae sobre componentes que son distintos a los que fueron materia de evaluación en el resto de procedimientos administrativos sancionadores seguidos contra el administrado; razón por la cual la presente conducta infractora es independiente y distinta de aquellas verificadas en las otras supervisiones realizadas a los PAM de la UF Lincuna Tres.
78. En ese sentido, se concluye que la presente conducta infractora no está determinada en función al íntegro de la PCPAM Lincuna Tres ni tampoco respecto de cada uno de los componentes que conforma los PAM Lincuna Tres, como lo sostiene el administrado, sino en función al hecho verificado en cada supervisión y que constituye una conducta infractora independiente.
- 
79. Cabe señalar que las labores de supervisión ejecutadas por el OEFA se encuentran sujetas a diferentes factores, tales como las dimensiones de la unidad minera verificada, el tiempo de duración de la misma, las condiciones geográficas y climatológicas, las facilidades brindadas por el administrado para la supervisiones de los componentes, entre otras, que determinan en muchos casos que durante una sola supervisión no sea posible detectar absolutamente todos los incumplimientos incurridos por el administrado.
80. Asimismo, corresponde precisar que la autoridad administrativa no puede limitar sus labores de fiscalización y sanción a una sola oportunidad como lo pretende el administrado, sino que, de manera periódica, deberá verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de Minera Lincuna, siendo que, de verificarse nuevas conductas infractoras, el OEFA, en ejercicio de sus funciones, está obligado a iniciar los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes a fin de salvaguardar el ambiente.
- 
81. Es en razón de ello, que la conducta infractora, referida a no realizar las actividades de cierre de las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, configura una infracción permanente, toda vez que la misma no cesó con el plazo máximo establecido para el cumplimiento del referido instrumento (05 de junio de 2012), sino que dicha situación antijurídica permanece en el tiempo y se prolonga hasta que el
- 
- 

administrado cese la conducta infractora, esto es, cumpla con ejecutar las medidas de cierre, conforme a lo establecido en el PCPAM Lincuna Tres.

82. Por lo expuesto, corresponde desvirtuar lo sostenido por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

Sobre la supuesta vulneración al principio non bis in idem

83. En su recurso de apelación, Minera Lincuna alegó que se trata de una sola conducta consistente en el incumplimiento íntegro del PCPAM Lincuna Tres, solicita la acumulación del presente procedimiento y de aquellos seguidos en su contra bajo los Expedientes N<sup>os</sup> 1187-2016-OEFA/DFAI/PAS, 2095-2017-OEFA/DFSAI/PAS, 0506-2018-OEFA/DFSAI/PAS y 150-2018-OEFA/DFAI/PAS. Asimismo, determinar si corresponde declarar la nulidad de dichos expedientes, por vulnerar el principio de non bis in ídem.
84. Sobre el particular, el principio del *non bis in ídem*<sup>65</sup>, recogido en el numeral 11 del artículo 248° del TUO de la LPAG, establece que la autoridad no podrá imponer de manera sucesiva o simultánea una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie una identidad de sujeto, hecho y fundamento.
85. Sobre dicho principio,<sup>66</sup> el Tribunal Constitucional<sup>67</sup> ha establecido una doble configuración:

---

<sup>65</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 248°.** - Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)  
11. **Non bis in ídem.** - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.  
Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

<sup>66</sup> Dicho principio se encuentra implícito en el derecho al debido proceso contenido en el numeral 3° del artículo 139° de la Constitución Política del Perú que sostiene que:  
**Artículo 139°.** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:  
3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

<sup>67</sup> Dicho criterio ha sido ratificado mediante la sentencia recaída en el Expediente N° 2868-2004-AA/TC. Fundamento Jurídico 3:  
(...) Y este derecho a no ser juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos se encuentra reconocido en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a tenor del cual: Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito p o r el cual haya sido ya condenado o absuelto p o r una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país".  
A sí como en el artículo 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, según el cual:  
(...) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las garantías mínimas: (...)  
4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

En su formulación material, el enunciado según el cual, «nadie puede ser castigado dos veces por un mismo hecho», expresa la imposibilidad de que recaigan dos sanciones sobre el mismo sujeto por una misma infracción, puesto que tal proceder constituiría un exceso del poder sancionador, contrario a las garantías propias del Estado de Derecho. Su aplicación, pues, impide que una persona sea sancionada o castigada dos (o más veces) por una misma infracción cuando exista identidad de sujeto, hecho y fundamento. (...)

En su vertiente procesal, tal principio significa que «nadie pueda ser juzgado dos veces por los mismos hechos», es decir, que un mismo hecho no pueda ser objeto de dos procesos distintos o, si se quiere, que se inicien dos procesos con el mismo objeto. Con ello se impide, por un lado, la dualidad de procedimientos (por ejemplo, uno de orden administrativo y otro de orden penal) y, por otro, el inicio de un nuevo proceso en cada uno de esos órdenes jurídicos (dos procesos administrativos con el mismo objeto, por ejemplo)<sup>68</sup>.

86. De lo expuesto, se desprende que, en su vertiente material, el citado principio requiere que los hechos imputados hayan sido objeto de un pronunciamiento sobre el fondo, esto es, sobre la culpabilidad o inocencia del imputado por el ilícito administrativo que tales hechos configuran; caso contrario, no podría operar dicha regla de derecho, toda vez que los hechos no habrían sido materialmente juzgados por la autoridad.
87. Asimismo, en su vertiente procesal, el principio *non bis in ídem* significa que no puede haber dos procesos jurídicos de sanción contra una persona con identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>69</sup>.
88. De lo anteriormente expuesto, resulta válido concluir que la vulneración del principio del *non bis in ídem* se materializará cuando el Estado haya ejercido su potestad sancionadora en supuestos que confluían los siguientes elementos: (i) un mismo sujeto (identidad subjetiva); (ii) por los mismos hechos (identidad objetiva); y, (iii) bajo el mismo fundamento<sup>70</sup>.
89. Respecto de los presupuestos de operatividad de este principio, el profesor Juan Carlos Morón Urbina<sup>71</sup> señala que éstos se encuentran referidos a:

---

<sup>68</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02050-2002-AA/TC. Fundamento jurídico 19.

<sup>69</sup> RUBIO, M. (2005) *Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 357 y 368.

<sup>70</sup> GARCÍA, R. (1995) *Non bis in ídem material y concurso de leyes penales*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, p.90.

<sup>71</sup> MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Décima segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., p. 456.

- i. Identidad subjetiva o de persona. - Consiste en que ambas pretensiones punitivas deben ser ejercidas contra el mismo administrado.
- ii. Identidad de hecho u objetiva. - Consiste en que el hecho o conducta incurridas por el administrado deba ser la misma en ambos procedimientos.
- iii. Identidad causal o de fundamento. - Identidad entre los bienes jurídicos protegidos y los intereses tutelados por las distintas normas sancionadoras.

90. Conforme se indicó en el considerando anterior, uno de los presupuestos para la configuración del principio del *non bis in idem*, es la identidad objetiva.

91. Al respecto, Morón Urbina<sup>72</sup> precisa que la identidad objetiva consiste en que el hecho o conducta incurrida por el administrado deba ser la misma en ambas pretensiones punitivas, sin importar la calificación jurídica que las normas les asignen o el presupuesto de hecho que la norma contenga. Continúa diciendo que, no es relevante el *nomen juris* o como el legislador haya denominado a la infracción o título de imputación que se le denomine, sino la perspectiva fáctica de los hechos u omisiones realizadas.

92. En el caso en concreto, de la revisión de cada uno de los elementos (sujeto, hecho y fundamento) correspondientes al presente procedimiento y a los tramitados bajo los Expedientes N<sup>os</sup> 2095-2017-OEFA/DFSAI/PAS, 0506-2018-OEFA/DFSAI/PAS y 150-2018-OEFA/DFAI/PAS, se elaboró el siguiente cuadro comparativo:

**Cuadro N° 3: Cuadro comparativo**

Expediente	1187-2016-OEFA/DFSAI/PAS	2095-2017-OEFA/DFSAI/PAS	506-2018-OEFA/DFAI/PAS y 504-2018-OEFA/DFAI/PAS (Acumulado)	150-2018-OEFA/DFAI/PAS	Identidad
Sujetos	Minera Lincuna	Minera Lincuna	Minera Lincuna	Minera Lincuna	Sí
Hechos	Minera Lincuna no realizó las actividades de cierre en las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental	El titular minero no realizó el cierre de la bocamina L3-81-SS, así como de los rajos L3-R1-SS y L3-R2-SS, incumpliendo lo dispuesto en su instrumento de gestión ambiental.	No realizó las actividades de cierre en los depósitos de desmonte L3-D1-SS, L3-D2-SS, L3-D3-SS, L3-D4-F y L3-D5-F; en la chimenea (coordenadas WGS84 N: 8913018 E: 227736); en el depósito de relaves Virgen del Pilar; y en los rajos L3-R3-SS y L3-R4-F.	Minera Lincuna no realizó el tratamiento del efluente provenientes de la bocamina L3-B3-F (Coordenadas UTM WGS 84 N: 8915140; E: 227895), incumpliendo lo dispuesto en la medida preventiva dictada en el Artículo 1° de la	No

<sup>72</sup> Ibidem.

				Resolución Directoral N° 021- 2017-OEFA/DS.	
Fundament o	Artículo 43° del RPAAM.	Artículo 43° del RPAAM.	Artículo 43° del RPAAM.	Numerales 2 y 9 del Artículo 22° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017- OEFA/CD (en adelante, Reglamento de Supervisión).	No

Elaboración: TFA

93. Del cuadro anterior, si bien existe una identidad en cuanto al sujeto y el fundamento entre el presente expediente y los indicados por el administrado, se verifica que en cuanto al hecho no la existe, toda vez que cada uno de los procedimientos se encuentran referidos a incumplimientos de cierre de componentes distintos, detectados en momentos diferentes.

94. En consecuencia, en la medida que no se cumple la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento entre las conductas infractoras correspondientes al presente procedimiento y de aquellos tramitados bajo los Expedientes N° 2095-2017-OEFA/DFSAI/PAS, 0506-2018-OEFA/DFSAI/PAS y 150-2018-OEFA/DFAI/PAS; se concluye que en la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador no se vulneró el principio del non bis in ídem, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo.

**VI.2 Determinar si corresponde ordenar la suspensión del presente procedimiento administrativo sancionador, en atención al proceso contencioso administrativo seguido por Minera Lincuna ante el Poder Judicial en el Expediente N° 08813-2016-0-1801-JR-CA-14**

95. Minera Lincuna señaló que viene tramitando la modificación del cronograma de ejecución del PCPAM Lincuna Tres ante el MINEM, cuya denegatoria ha sido impugnada mediante un proceso contencioso administrativo ante el Poder Judicial, bajo el Expediente N° 08813-2016-0-1801-JR-CA-14. En tal sentido, solicita que se suspenda el presente procedimiento al tener implicancias en el mismo.

96. No obstante, cabe mencionar que se procedió a la revisión de la página web del Poder Judicial (consulta de expedientes judiciales) y se verificó que en el Expediente N° 08813-2016-0-1801-JR-CA-14, el procedimiento administrativo contencioso que se sigue ante el Poder Judicial no corresponde al PCPAM de

Lincuna Tres sino PCPAM Lincuna Dos. Sobre el particular, conforme a los documentos obrantes en el expediente se evidencia que Minera Lincuna presentó, el 19 de mayo de 2016, una demanda contencioso administrativa contra la Resolución N° 267-2016-MEM/CM del 4 de abril de 2016, mediante la cual el Consejo de Minería del MINEM (en adelante, **Consejo de Minería del MINEM**) resolvió declarar infundado el recurso de revisión interpuesto contra la Resolución Directoral N° 358-2015-MEM/DGAAM, conforme se aprecia:

**2.1. PRETENSIÓN PRINCIPAL:**

Que, al amparo de lo dispuesto en el Artículo 5° inciso 1 del TUO de la Ley N 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, el Órgano Jurisdiccional, **DECLARE LA NULIDAD TOTAL DE LA RESOLUCIÓN N° 267-2016-MEM/CM FECHADA 4 DE ABRIL DE 2016**, por haber sido dictada en abierta contravención a la ley (Artículo 10 inciso 1 del TUO de la Ley N 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo).

A través de la Resolución N° 266-2016-MEM/CM del 4 de abril de 2016, el Consejo de Minería ha declarado infundado el Recurso de Revisión interpuesto contra la Resolución Directoral N° 358-2015-MEM/DGAAM que, a su vez, dispone hacer efectivo el apercibimiento ordenado en el Auto Directoral N° 238-2015-MEM/DGAAM, además de que se tenga por no presentada la solicitud de ampliación de plazo para la ejecución del cronograma del Plan de Cierre de Pasivos Ambientales de la unidad minera "Lincuna Tres".

Fuente: Demanda contencioso administrativa

97. Cabe indicar que la referida demanda fue admitida por el 14 Juzgado Permanente de la Corte Superior de Justicia de Lima<sup>73</sup>, mediante Expediente N° 08807-2016-0-1801-JR-CA-14.
98. Si bien en el presente procedimiento recursivo, este Tribunal se avoca únicamente a conocer el recurso de apelación interpuesto por Minera Lincuna, se debe tener presente que dicha resolución fue emitida al verificarse el incumplimiento del PCPAM Lincuna Tres en las condiciones y el plazo establecido, por lo que corresponde evaluar si resulta pertinente continuar o suspender el presente procedimiento en atención a la demanda contenciosa administrativa iniciada por el administrado.
99. Sobre el particular, cabe indicar que el numeral 2 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú establece que:

**Artículo 139°.** - Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)  
2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que

<sup>73</sup> <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/detalleform.html>  
Consulta: 01 de octubre de 2019



han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

100. Con relación a lo establecido en dicho principio de la función jurisdiccional, respecto a que: *“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones”*, en sentencia recaída en el Expediente N° 003-2005-PI/TC<sup>74</sup>, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente:

149. (...) Dicho párrafo del artículo 139.2 de la Ley Fundamental contiene dos normas prohibitivas. Por un lado, **la proscripción de avocarse el conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional**; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial.

150. Por lo que hace al avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. **La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial, (...).**

151. En efecto, **el principio de independencia judicial** no sólo exige la ausencia de vínculos de sujeción o de imposición de directivas políticas por parte de los otros poderes públicos o sociales, sino también la imposibilidad de aceptar intromisiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento del Poder Judicial. Pero, de otro lado, **la prohibición del avocamiento de causas pendientes ante el Poder Judicial también es una garantía compenetrada con el derecho al juez predeterminado por la ley, cuyo contenido constitucionalmente declarado excluye que una persona pueda ser juzgada por órganos que no ejerzan funciones jurisdiccionales o que, ejerciéndolas, no tengan competencia previamente determinada en la ley para conocer de un caso o controversia.**  
(Resaltado agregado).



101. En esa línea, en sentencia recaída en el Expediente N° 01742-2013-PA/TC<sup>75</sup>, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente sobre la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes:

8. Como ya fue expresado por el Tribunal en la STC N.º 0003-2005-PI/TC (fund. 149), la disposición constitucional (artículo 139º, inciso 2), de la Constitución del Estado) contiene dos normas prohibitivas: “Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el



<sup>74</sup> Fundamentos jurídicos 149, 150 y 151.



<sup>75</sup> Fundamentos jurídicos 8 y 9.

órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial”.

9. En su significado constitucionalmente prohibido: “consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel”. (cf. STC 00023-2005-AI/TC).

102. De lo señalado por el Tribunal Constitucional, es posible entender que la prohibición de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el Poder Judicial constituye un mecanismo que garantiza la independencia de la función jurisdiccional. En ese sentido, en tanto no se afecte esa independencia, no se estará incurso en el supuesto de tal prohibición.

103. En concordancia con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139° de la Constitución, el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JUS<sup>76</sup> (TUO de la LOPJ), ha establecido que:

**Artículo 4°.** - Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia.

Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.

Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

104. Conforme a la norma antes citada, la cual se encuentra referida al carácter vinculante de las decisiones judiciales, se concluye que toda persona o autoridad se encuentra obligada a cumplir con lo dispuesto por la autoridad jurisdiccional, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, dado que podría significar un desacato a dicho mandato. Asimismo, recoge la prohibición de que ninguna autoridad podrá avocarse al conocimiento de causas pendientes de resolver ante el Poder Judicial.

---

<sup>76</sup> Decreto Supremo N° 017-93-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 2 de junio de 1993.

105. De otro lado, el artículo 25° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584<sup>77</sup>, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2008-JUS y modificado por Decreto Legislativo N° 1067, dispone que:

**Artículo 25°. - Efecto de la Admisión de la demanda**

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, **salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.**  
(Énfasis agregado)

106. De acuerdo a dicha norma, la admisión de la demanda y el trámite de la misma no puede afectar la vigencia ni la ejecución del acto administrativo impugnado, salvo decisión judicial cautelar o normal legal que indique lo contrario<sup>78</sup>.

107. Al respecto, el profesor Guzmán Napurí ha señalado que:

La norma dispone que la interposición de la demanda contenciosa administrativa cabe únicamente contra la resolución o denegatoria ficta que agoten la vía administrativa, y **no suspende lo resuelto por la entidad o por el Tribunal, según corresponda, a menos que en el proceso se obtenga una medida cautelar en dicho sentido.** Siendo en este caso de aplicación el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, que se encuentra corroborado con el Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.<sup>79</sup>  
(Énfasis agregado).

108. Asimismo, el profesor Priori Posada refiere que:

(...) uno de los privilegios de la Administración es el de la ejecutividad de los actos administrativos, conforme el cual el inicio del proceso contencioso administrativo no supone la suspensión del acto impugnado, **salvo, claro está, que en el proceso se haya solicitado alguna medida cautelar tendiente a suspender los efectos del acto impugnado**<sup>80</sup>. (Énfasis agregado).

109. Conforme a lo expuesto, se verifica que la interposición de la acción contenciosa administrativa no debería suspender lo resuelto por la autoridad administrativa, en

<sup>77</sup> Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 4 de mayo de 2019.

**Artículo 24°. - Efecto de la Admisión de la demanda**

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.

<sup>78</sup> CERVANTES ANAYA, Dante A. *Manual de Derecho Administrativo*. Sexta Edición. Lima: Editorial Rodhas S.A.C., 2009, p.760.

<sup>79</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual de la Ley de Contrataciones del Estado: Análisis de la Ley y su Reglamento*. Primera edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2015, p.512.

<sup>80</sup> PRIORI POSADA, Giovanni. *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo*. Lima: Ara Editores, 2002, pág. 155.



tanto no haya una disposición judicial que ordene a través de una medida cautelar dicha suspensión.

110. Con relación a la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas, en el artículo 203° del TUO de la LPAG se ha dispuesto que los actos administrativos tienen carácter ejecutorio, salvo que exista alguna disposición legal expresa que señale lo contrario, o algún mandato judicial, o que los mismos estén sujetos a condición o plazo conforme a ley. Por tanto, las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo impugnatorio (procedimiento recursivo), constituyen decisiones de última y definitiva instancia administrativa que son ejecutables en sus términos.
111. De acuerdo con lo expuesto precedentemente, la ejecución de lo resuelto en última instancia administrativa sólo se podrá suspender si el administrado, al haber acudido al Poder Judicial para cuestionar dicha decisión<sup>81</sup>, mediante la acción contenciosa administrativa, obtiene una medida cautelar a su favor y por el tiempo de vigencia de la misma, en concordancia con lo establecido en los artículos 608° y 612° del Código Procesal Civil<sup>82</sup>.
112. En el caso en concreto, corresponde señalar que el artículo 4° del TUO de la LOPJ, que se deriva del numeral 2 del artículo 139° de la Constitución, referido al avocamiento de causas pendientes en el Poder Judicial antes desarrollado, no resulta aplicable en el presente caso, toda vez que el acto administrativo cuestionado ante el Poder Judicial (Resolución N° 267-2016-MEM/CM del 4 de abril de 2016) no es materia del procedimiento recursivo que se encuentra en trámite ante este Tribunal.
113. En efecto, el acto administrativo cuestionado ante esta instancia es la Resolución Directoral N°s 1114-2019-OEFA/DFAI, referidas a la declaración de responsabilidad administrativa de Minera Lincuna por el incumplimiento de obligaciones ambientales a su cargo, los mismos que son actos administrativos distintos al cuestionado en sede judicial. Por tanto, se advierte que este Tribunal
- 
- 
- 

<sup>81</sup> Cabe indicar que en el artículo 20°-A de la Ley N° 29325, se ha establecido de manera expresa que para suspender los efectos de los actos administrativos emitidos por el OEFA se requiere que, en el marco de un proceso judicial, se obtenga una medida cautelar, previo ofrecimiento de una contracautela de naturaleza real o personal, como una carta fianza. Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 008-2013-MINAM se aprobaron las disposiciones reglamentarias del referido artículo 20°-A de la Ley N° 29325, en el que se señala que, con la sola interposición de una demanda judicial, no se suspende ni interrumpe los efectos, ejecutividad o ejecutoriedad de los actos administrativos referidos a la imposición de sanciones administrativas del OEFA. De igual forma, se precisa que para lograr tal efecto el administrado deberá obtener una medida cautelar al interior del proceso judicial correspondiente, previo ofrecimiento de una contracautela.

<sup>82</sup> **Resolución Ministerial N° 10-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de abril de 1993.  
**Artículo 608°.** - Juez competente, oportunidad y finalidad  
El juez competente para dictar medidas cautelares es aquel que se encuentra habilitado para conocer de las pretensiones de la demanda. El juez puede, a pedido de parte, dictar medida cautelar antes de iniciado el proceso o dentro de éste, salvo disposición distinta establecida en el presente Código. (...)  
**Artículo 612°.** - Características de la medida cautelar  
Toda medida cautelar importa un prejuzgamiento y es provisoria, instrumental y variable.



no se encuentra incurso en el supuesto de prohibición dispuesto por el artículo 4° del TUO de la LOPJ.

114. Asimismo, de la revisión de la página web del Poder Judicial y al desconocimiento de notificación judicial a OEFA sobre el particular, se verifica que en el procedimiento contencioso administrativo que viene siendo tramitado ante el 14 Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo de Lima<sup>83</sup>, bajo el Expediente N° 08807-2016-0-1801-JR-CA-14, no se ha dictado medida cautelar o mandato judicial alguna que ordene la suspensión de la resolución que denegó la solicitud de modificación del plazo de ejecución del PCPAM Lincuna Tres formulada por Minera Lincuna, ni mucho menos del presente procedimiento administrativo, que deba ser acatada por el OEFA.
115. A mayor abundamiento, se debe precisar que en el artículo 13° del TUO de la LOPJ<sup>84</sup>, se dispone que:

Quando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio.

116. De la revisión de dicha norma, se advierte que está referida al conflicto que puede surgir en la administración con relación al establecimiento o definición de un derecho entre particulares, el mismo que requerirá ser previamente resuelto por el Poder Judicial a efectos que se dilucide la cuestión controvertida ante la administración, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento administrativo en trámite.
117. En concordancia con lo estipulado en el artículo 13° del TUO de la LOPJ, en el artículo 75° del TUO de la LPAG<sup>85</sup>, se ha previsto que en los casos que la autoridad

<sup>83</sup> <https://cej.pj.gob.pe/cej/forms/detalleform.html>  
Consulta: 1 01 de octubre de 2019

<sup>84</sup> **Decreto Supremo N° 017-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 2 de junio de 1993.  
**Artículo 13°.- Cuestión contenciosa en procedimiento administrativo**  
Quando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. Si la autoridad administrativa se niega a suspender el procedimiento, los interesados pueden interponer la demanda pertinente ante el Poder Judicial. Si la conducta de la autoridad administrativa provoca conflicto, éste se resuelve aplicando las reglas procesales de determinación de competencia, en cada caso.

<sup>85</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 75.- Conflicto con la función jurisdiccional**  
75.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.  
75.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio. (...).

administrativa haya tomado conocimiento de un litigio entre dos particulares, cuyo resultado sea necesario para que la autoridad administrativa emita su pronunciamiento, previamente se deberá evaluar si existe identidad de sujetos, hechos y fundamentos. En caso de comprobarse dicha identidad, la autoridad administrativa deberá inhibirse de seguir conociendo el caso hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

118. Sin embargo, dicha situación tampoco se presenta en el presente caso, toda vez que, mediante Resolución N° 267-2016-MEM/CM del 4 de abril de 2016, el MINEM desestimó el recurso de revisión contra la resolución que denegó la solicitud de modificación del plazo de ejecución del PCPAM Lincuna Tres formulada por Minera Lincuna, encontrándose el referido instrumento de gestión ambiental vigente en cuanto a los efectos jurídicos derivados de los términos y plazos inicialmente aprobados; razón por la cual no existe ninguna cuestión contenciosa que definir de manera previa al pronunciamiento que le corresponde emitir a este Tribunal.
119. En consecuencia, al no haberse verificado la configuración de los supuestos señalados previamente, este Tribunal considera que no corresponde suspender el presente procedimiento, sino emitir pronunciamiento sobre el recurso de apelación interpuesto por Minera Lincuna contra la Resolución Directoral N° 1114-2019-OEFA/DFAI. Ello, en atención a su potestad sancionadora, que busca garantizar el cumplimiento de la función fiscalizadora de competencia del OEFA, cuya finalidad está dirigida a proteger el ambiente.

#### Sobre la solicitud de la medida cautelar

120. En el recurso de apelación, el administrado señaló que en el proceso contencioso antes indicado se definirá la validez y la vigencia del PCPAM Lincuna Tres, solicita que se dicte como medida cautelar la nulidad de lo resuelto y se reserve la emisión de la decisión hasta que el Poder Judicial resuelva el petitorio formulado.
121. En esa línea, el numeral 1 del artículo 21° de la LSNEFA dispone lo siguiente:

#### **Artículo 21.- Medidas cautelares**

21.1 Antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa del procedimiento se podrán ordenar medidas cautelares previamente a la determinación de la responsabilidad de los administrados, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

122. En ese mismo sentido, se desarrolla el alcance de las medidas cautelares en el artículo 15° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD, que establece:
-

## Medidas Cautelares

### Artículo 15.- Alcance

15.1 Las medidas cautelares son disposiciones a través de las cuales se impone al administrado una orden para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, ante la detección de la comisión de una presunta infracción.

15.2 A solicitud de la Autoridad Instructora, la Autoridad Decisora puede dictar medidas cautelares antes del inicio o una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador.

15.3 La Autoridad Decisora, mediante resolución debidamente motivada, puede dictar medidas cautelares antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, durante el desarrollo de la supervisión (...).

123. Como se puede advertir, el TFA no es competente para el dictado de las medidas cautelares sino la Autoridad Decisora (en el presente caso, la DFAI), por tanto, corresponde desestimar la solicitud del dictado de la misma.

### VI.3 Determinar si la declaración de responsabilidad de Minera Lincuna sobre la base del numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, vulnera el principio de tipicidad

124. En su recurso de apelación, Minera Lincuna indicó que siendo un remediador ambiental voluntario debió aplicarse el inciso 3 del artículo 53° del RPAAM y no la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

125. Sobre el particular, el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, se establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

126. Sobre el particular, Morón Urbina<sup>86</sup> ha precisado que el mandato de tipificación, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.

127. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor<sup>87</sup>, el cual debe serle comunicado en la resolución de imputación de cargos.

<sup>86</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo I, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pp. 709-710.

<sup>87</sup> De acuerdo con Alejandro Nieto García (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

128. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma—, la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma.
129. Respecto del primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>88</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
130. Con relación a la certeza en la descripción de las conductas que constituyen infracción penal —aplicable, por extensión, a la infracción administrativa al poseer también un carácter punitivo— el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 0010-2002-AI/TC

45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa).
46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en

---

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

<sup>88</sup> Es importante señalar que, conforme a Juan Carlos Morón (“Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444”, Tomo I, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017. p. 767):

Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. (Énfasis agregado)

la norma sea verificable con relativa certidumbre. Esta exigencia de "lex certa" no puede entenderse, sin embargo, en el sentido de exigir del legislador una claridad y precisión absoluta en la formulación de los conceptos legales. Ello no es posible, pues la naturaleza propia del lenguaje, con sus características de ambigüedad y vaguedad, admiten cierto grado de indeterminación, mayor o menor, según sea el caso. Ni siquiera las formulaciones más precisas, las más casuísticas y descriptivas que se puedan imaginar, llegan a dejar de plantear problemas de determinación en algunos de sus supuestos, ya que siempre poseen un ámbito de posible equivocidad. Por eso se ha dicho, con razón, que "en esta materia no es posible aspirar a una precisión matemática porque ésta escapa incluso a las posibilidades del lenguaje" (CURY URZUA: Enrique: La ley penal en blanco. Temis, Bogotá, 1988, p. 69). (Subrayado agregado)

131. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
132. Para ello, a efectos de llevar a cabo el análisis antes descrito, corresponde precisar que el TFA ha señalado en reiterados pronunciamientos<sup>89</sup>, la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
133. Partiendo de lo antes expuesto, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, sobre esa base, determinar si la DFAI —en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado al administrado en el presente caso corresponde con el tipo infractor (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).
134. En el presente caso, a través de las imputaciones de cargos inicialmente realizadas mediante Resolución Subdirectoral N° 2856-2018-OEFA-DFAI/SFEM, la SFEM comunicó a Minera Lincuna el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra por el presunto incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 43° del RPAAM (**norma sustantiva**).
135. Asimismo, la Autoridad Instructora precisó que el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 43° del RPAAM configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (**norma tipificadora**).

<sup>89</sup> Conforme se observa, por ejemplo, de las Resoluciones N° 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017 y N° 024-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2017.

136. Cabe indicar que la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD entró en vigencia el 1 de febrero de 2014<sup>90</sup>, cuya descripción específica y taxativa de la conducta que configura la infracción prevista en el numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación señala lo siguiente:

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
<b>2.</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>			
<b>2.2</b>	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	-
				De 10 a 1000 UIT.

137. Al respecto, el referido numeral contiene una descripción clara y precisa de la conducta que configura la infracción y una atribución de la sanción que le corresponde a la misma (mandato de tipificación directa)<sup>91</sup>. Así, de la citada conducta se puede apreciar dos elementos: por un lado, el incumplimiento de los compromisos establecidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados; y, de otro lado, la generación de un daño potencial<sup>92</sup> al componente ambiental biológico referido a la flora y fauna.
138. En consecuencia, esta Sala considera que en el presente caso se cumple la primera exigencia derivada del principio de tipicidad, referida a la descripción específica y taxativa de la conducta que configura la infracción.
139. Ahora bien, con relación a la segunda exigencia, de la revisión de la imputación de cargos, se debe precisar que el procedimiento administrativo sancionador se tramitó por el siguiente hecho:

<sup>90</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Artículo 10°. - Vigencia

La Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas a los Instrumentos de Gestión Ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobada mediante la presente Resolución entrará en vigencia a partir del 1 de febrero de 2014.

<sup>91</sup> Al respecto, la doctrina señala lo siguiente: "En definitiva y resumiendo: 1. ° El mandato de tipificación (en sentido amplio) se manifiesta en dos planos sucesivos, imponiendo que la norma describa primero la infracción (tipificación en sentido estricto) y que luego le atribuya una sanción. 2. ° Para cumplir este doble mandato de forma individualizada, directa y completa, la norma tiene que comprender los siguientes elementos: una descripción concreta de la infracción y una atribución de la sanción, también concreta que le corresponde (...)" . NIETO, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. Quinta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 285.

<sup>92</sup> Debe entenderse por daño potencial a lo siguiente: "Contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas."

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones". Primera Edición. Lima. 2013., pp. 19-20.

Consulta: 25 de setiembre de 2019.

Disponible: [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=6857](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6857)

El administrado no realizó las actividades de cierre de las bocaminas L3-B2-SS y L3-B3-F, incumplimiento lo dispuesto en su instrumento de gestión ambiental.

140. La imputación realizada se sustentó en lo verificado durante la Supervisión Regular 2014, en la cual la DS detectó que Minera Lincuna no cumplió con ejecutar las medidas de cierre en las bocaminas descritas en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.
141. De esta manera, la Autoridad Instructora precisó que el hecho verificado durante la Supervisión Regular 2014, consistente en que Minera Lincuna (remediador) no ejecutó las medidas (en plazo y condiciones aprobadas) establecidas en el PCPAM Lincuna Tres (Plan de Cierre de Pasivos Ambientales), configura el incumplimiento de lo previsto en artículo 43° del RPAAM antes desarrollado.
142. Asimismo, tomando en consideración que el PCPAM Lincuna Tres también es un instrumento de gestión ambiental, la Autoridad Instructora indicó que el mencionado incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, el cual establece como el hecho infractor *"Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna"*.
143. En atención a lo expuesto, esta Sala considera que el hecho imputado a Minera Lincuna en el presente procedimiento administrativo sancionador incumple el artículo 43° de la RPAAM (norma sustantiva) y se adecúa a la descripción típica de la infracción contenida en el numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (norma tipificadora). En consecuencia, el hecho imputado se encuentra correctamente subsumido en la descripción de la conducta infractora<sup>93</sup>, cumpliendo con la segunda exigencia derivada del principio de tipicidad.
144. No obstante, Minera Lincuna considera que la conducta infractora imputada se subsume en el numeral 3 del artículo 52° del RPAAM<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Morón Urbina señala que, dentro de las exigencias derivadas del principio de tipicidad, se encuentra la de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta sancionable, la cual implica que la norma *"debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"*  
MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II. Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 413.

<sup>94</sup> **RPAAM**  
**Artículo 52.- De las infracciones y sanciones**  
Constituyen infracciones pasibles de ser sancionadas de conformidad a la Ley y el presente Reglamento:  
52.3. Incumplir el cronograma del instrumento de remediación aprobado o la ejecución de las medidas dispuestas por la autoridad según el artículo 41 del presente Reglamento, en cuyo caso les resultará aplicable una multa de hasta 75 UIT. En el caso de los generadores, se podrá proceder adicionalmente según lo establecido en el artículo 48 del Reglamento.

- 
145. Al respecto, se tiene a bien indicar que, mediante Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, se aprobó el 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, que tipificaba y establecía la escala de multas y sanciones de las conductas infractoras establecidas, entre otros.
146. Posteriormente, con la finalidad de garantizar mayor predictibilidad, el OEFA consideró pertinente especificar con mayor detalle las conductas proscritas, uniformizar y graduar las sanciones aplicables y aprobar una sola tipificación para los sectores que se encontraban bajo el ámbito de su competencia; por lo que, en virtud de lo establecido en el último párrafo del artículo 17° de la LSNEFA<sup>95</sup>, emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, mediante la cual se tipifican infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.
147. En atención a lo anterior y conforme lo establece su exposición de motivos, durante la Supervisión Regular 2014, se verifica que el OEFA dejó de aplicar la tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionada con los instrumentos de gestión ambiental prevista, entre otras, en el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM y en el RPAAM.
148. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que la presente conducta infractora está referida al incumplimiento de las medidas de cierre de los componentes descritos en el Cuadro N° 3 de la presente resolución (tipificada en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD), mas no al cronograma del referido instrumento de gestión ambiental (antes tipificada en el numeral 3 del artículo 52° del RPAAM); toda vez que, si bien este ha sido tomado en cuenta a fin de determinar la fecha en que Minera Lincuna debió concluir con las medidas de cierre, la obligación incumplida en el presente caso la constituye precisamente la falta de ejecución de dichas medidas.
149. Por tanto, debido a que el hecho imputado configura un incumplimiento de lo establecido en su instrumento de gestión ambiental (PCPAM Lincuna Uno), la tipificación y sanción que resulta aplicable es la aprobada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, quedando desvirtuado lo alegado por el administrado.
150. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala considera que no se ha vulnerado el principio de tipicidad en el presente procedimiento administrativo sancionador; razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su apelación.
- 
- 
- 
- 

<sup>95</sup>

**LSNEFA**

**Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora**

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente a propuesta del OEFA, se establecen disposiciones y criterios para la fiscalización ambiental de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores.

**VI.4 Determinar si correspondía dictar las medidas correctivas señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución**

151. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de las medidas correctivas.
152. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la LSNEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>96</sup>.
153. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la LSNEFA establece que, entre las medidas correctivas que pueden dictarse, se encuentra:

(...) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica<sup>97</sup>.

154. Asimismo, el numeral 19 de los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la LSNEFA, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen que las medidas correctivas tienen por objeto “revertir” o “disminuir en lo posible” el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; y, reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción.

<sup>96</sup>

**LSNEFA**

**Artículo 22°.** - Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

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

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

<sup>97</sup>

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

- 
155. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
156. En el presente caso, la DFAI ordenó las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 4 de la presente resolución por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 3 de la misma.
157. Ahora bien, en su recurso de apelación, Minera Lincuna alegó que se estableció sin mayor fundamento un plazo irrazonable para cumplir ejecutar las medidas correctivas, al no haberse evaluado el estado actual de los pasivos y al no existir ningún criterio técnico que permita concluir que las medidas correctivas propuestas puedan ser ejecutadas en un periodo de cincuenta (50) días hábiles.
158. Sobre el particular, se advierte que la DFAI impuso un plazo de cincuenta (50) días hábiles para cumplir con la medida correctiva.
159. Con relación al plazo otorgado, la DFAI mediante la Resolución Directoral N° 1114-2019-OEFA/DFAI, indicó lo siguiente:
59. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva, se ha considerado un plazo de cincuenta (50) días hábiles para la ejecución de las siguientes actividades: el cierre de las bocaminas, la limpieza y remediación de los suelos, el análisis de la calidad de los suelos afectados y el análisis de la calidad de los suelos de un punto blanco o de control para la correspondiente comparación, así como el tiempo que demora el laboratorio para reportar los resultados
160. En ese sentido, contrariamente a lo alegado por el administrado, se verifica que el criterio técnico y la razonabilidad del plazo fue establecida por la Autoridad Decisora, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado en este extremo de su recurso de apelación.
161. Adicionalmente, se debe tener en cuenta que, a lo largo del presente procedimiento administrativo, Minera Lincuna no ha logrado acreditar que existan causas que puedan impedir o dilatar el cumplimiento de las medidas correctivas dictadas.
162. Tampoco el administrado ha presentado información alguna que sustente que el tiempo que le tomaría implementar la medida correctiva es superior al plazo otorgado por la DFAI.
163. En consecuencia, esta Sala considera que el plazo otorgado por la DFAI para el cumplimiento de la medida correctiva ordenada responde a una evaluación razonada efectuada por la primera instancia a efectos que se de cumplimiento a
- 
- 
- 
- 

la mencionada medida, por lo que corresponde confirmar el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; 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° 1114-2019-OEFA/DFAI del 26 de julio de 2019, que declaró la responsabilidad administrativa de Compañía Minera Lincuna S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, y le ordenó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 4 de la misma, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.

.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidenta  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

**MARCOS MARTÍN YUJI PUNIN**  
Vocal

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

**HEBERT TASSANO VELA OCHAGA**  
Vocal

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

**MARY ROJAS CUESTA**  
Vocal

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

**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**  
Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 453-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 50 páginas.