



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 020-2015-OEFA/TFA-SEM

EXPEDIENTE N° : 135-2011-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MINERA YANACOCOA S.R.L.
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 553-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: “Se confirma la Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI del 26 de setiembre de 2014, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Minera Yanacocha S.R.L. por no adoptar las medidas de prevención y control a fin de impedir el derrame de aguas ácidas en la Quebrada Encajón, lo cual generó el incumplimiento del artículo 5° del Reglamento de Protección Ambiental en la Actividad Minero – Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM y ordenó las medidas correctivas por la conducta infractora descrita. En el presente caso, se ha acreditado que la ruptura de la tubería que conduce aguas ácidas desde la Poza Chugurana hacia la Planta de Tratamiento de Aguas Ácidas La Quinoa no fue producto de un evento que califique como caso fortuito y que, por ende, configure la ruptura del nexo causal.

Lima, 24 de marzo de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Minera Yanacocha S.R.L.¹ (en adelante, **Yanacocha**) es titular de la Unidad Económica Administrativa Chaupiloma Sur (en adelante, **UEA Chaupiloma Sur**) ubicada en los distritos de Cajamarca, La Encañada y Baños del Inca, provincia y departamento de Cajamarca.
2. Mediante el Reporte de Emergencias – Formato N° 3: Aviso de Accidente Ambiental presentado el 18 de febrero de 2011², Yanacocha informó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) que el día 17 de febrero de 2011, en el momento en que efectuaban labores de mantenimiento de las vías de acceso de la UEA Chaupiloma Sur, ocurrió la ruptura de una tubería que conducía aguas ácidas desde la Poza Chugurana hacia la Planta de Tratamiento de Aguas Ácidas La Quinoa (en adelante, **PTAA La Quinoa**). En virtud de ello, aproximadamente 31 m³ de aguas ácidas se derramaron en la Quebrada Encajón.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20137291313.

² Foja 23.

3. Del 7 al 9 de marzo de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial a la UEA Chaupiloma Sur, durante la cual se verificó el incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Yanacocha, conforme se desprende del Informe N° 281-2011-OEFA/DS (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.
4. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Carta N° 339-2011-OEFA/DFSAI del 4 de octubre de 2011⁴, notificada el 5 de octubre de 2011, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador contra Yanacocha.
5. Luego de la revisión de los descargos formulados por Yanacocha⁵, y de realizada la audiencia de informe oral⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI del 26 de setiembre de 2014⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Yanacocha⁸, por la comisión de la infracción que se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

³ Fojas 3 a 51.

⁴ Foja 105.

⁵ Mediante escrito con Registro N° 012232 del 12 de octubre de 2011 (Fojas 108 a 137).

⁶ El día 11 de setiembre de 2014, se realizó la audiencia de informe oral solicitada por Yanacocha, tal como consta en el acta respectiva (Foja 249).

⁷ Fojas 280 a 288.

⁸ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Yanacocha, se realizó 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, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

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

(...)

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado. En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Yanacocha en la Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero no impidió ni evitó el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón, ocasionado por la ruptura de una tubería proveniente de la Poza Chugurana que tenía como destino la PTAA La Quinua.	Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM (en adelante, Decreto Supremo N° 016-93-EM) ⁹ .	Numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Escala de Multas y Penalidades aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM (en adelante, Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM) ¹⁰ .

Fuente: Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

6. Asimismo, mediante dicho pronunciamiento la DFSAI ordenó a Yanacocha las medidas correctivas que se detallan en el Cuadro N° 2 a continuación:

Cuadro N° 2: Medidas correctivas ordenadas en la Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI¹¹

N°	Medidas correctivas	Plazo para el cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
1	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una capacitación dirigida a su personal (nuevo y antiguo) en la cual incluya información sobre los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none"> - Sistema de conducción de aguas industriales (incluyendo planos de conducción y riesgo). - Impacto ambiental negativo en las aguas ácidas en el medio ambiente. • Implementar simulacros de emergencia referidos al derrame de aguas industriales. 	Diez (10) días hábiles, contados desde la notificación de la presente resolución.	Cinco (5) días hábiles, contados desde el vencimiento del plazo otorgado para el cumplimiento de las medidas correctivas.

Fuente: Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

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

Artículo 5°.- El titular de la actividad minero - metalúrgica, es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones. A este efecto es su obligación evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia puedan tener efectos adversos en el medio ambiente, sobrepasen los niveles máximos permisibles establecidos.

-  10 **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 353-2000-EM-VMM.**

Anexo

3. Medio ambiente

3.1. Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TUO, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016- 93-EM y su modificatoria aprobado por D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763 Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM, Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM, 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias, que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales el monto de la multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT. (...)

-  11 El 24 de octubre de 2014, Yanacocha presentó el documento denominado "Informe de Actividades efectuadas por Yanacocha que acredita el cumplimiento de las medidas correctivas dictadas en la Resolución N° 553-2014-OEFA/DFSAI" (Fojas 299 a 324).

7. La Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) En el Informe de Supervisión se indicó que el día 17 de febrero de 2011, en el momento en que se realizaba el mantenimiento de las vías de acceso en la parte alta del Tajo La Quinua, una motoniveladora dañó la tubería que conducía las aguas ácidas provenientes de la Poza Chugurana hacia la PTAA La Quinua, ocasionando el derrame de 31 m³ de aguas ácidas en la Quebrada Encajón. Tal hecho se sustenta en la Fotografía N° 3 del Informe de Supervisión, en la cual se aprecian restos de aguas ácidas derramadas cerca de la citada quebrada.
- b) La DFSAI indicó que en el presente procedimiento no se imputó a Yanacocha haber ocasionado un daño ambiental como consecuencia del derrame de aguas ácidas reportado, sino la falta de adopción de medidas de prevención y control para evitar alguna afectación, siendo esta una de las obligaciones derivadas del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.
- c) En el Reporte de Emergencias presentado al OEFA el 18 de febrero del 2011, Yanacocha indicó que la ruptura de la tubería que conducía aguas ácidas de la Poza Chugurana hacia la PTAA La Quinua fue ocasionada mientras se realizaban trabajos de mantenimiento rutinario en las vías de acceso con una motoniveladora, y que la línea de conducción de las aguas ácidas carecía de señalización desde el año 2006, siendo que estos hechos no fueron ocasionados por una fuerza ajena extraordinaria, imprevisible e irresistible¹². En virtud de ello, habría quedado demostrado que la ruptura de la tubería en cuestión corresponde a un hecho previsible, no correspondiendo eximir de responsabilidad a Yanacocha por la presente conducta infractora.
- d) La implementación del Plan de Contingencias no es una medida de prevención, sino más bien una acción posterior al incidente ocurrido (medida de remediación o restauración). En tal sentido, ello no tendría por qué ser materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- e) De la revisión del Informe de Supervisión y de los documentos presentados por Yanacocha se advierte que el administrado reemplazó la tubería dañada y señaló el tendido de la nueva tubería, entre otras medidas, y que en el expediente no obra medio probatorio alguno que demuestre la implementación de medidas tendientes a prevenir un nuevo derrame de aguas ácidas por la ruptura de una tubería en la UEA Chaupiloma Sur. En virtud de ello, la DFSAI ordenó las medidas correctivas de adecuación descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

8. El 24 de octubre de 2014, Yanacocha interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI, en el extremo que determinó la

¹² Al respecto, la DFSAI precisa en primer lugar que Yanacocha se encontraba obligada a implementar un adecuado mantenimiento y operatividad del sistema de tratamiento de aguas ácidas, siendo parte de esta la tubería por donde eran transportadas dichas aguas; y en segundo lugar, que el administrado tenía conocimiento que desde el año 2006 la línea de conducción de aguas ácidas desde la Poza Chugurana hasta la PTAA La Quinua no se encontraba señalizada. A pesar de ello, Yanacocha realizó trabajos rutinarios de mantenimiento de la vía de acceso que se encuentra paralela al tendido de la tubería que transporta las aguas ácidas.

¹³ Fojas 325 a 335.



existencia de responsabilidad administrativa por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, argumentando lo siguiente:

Respecto a la contravención del principio de causalidad

- a) Yanacocha sostiene que el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón fue producto de un hecho fortuito, al haberse producido como consecuencia de un incidente, siendo este *"un hecho extraordinario ocurrido por única vez en la zona del incidente"*. Señala que el referido derrame ocurrió mientras un operador que realizaba trabajos de mantenimiento de las vías de acceso pasó la motoniveladora – de manera fortuita e imprevisible – por donde se encontraba enterrada la tubería de 12" que conducía aguas ácidas desde la Poza Chugurana hacia la PTAA La Quinua, originado su ruptura. Sin embargo, mediante la Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAL, se le atribuyó responsabilidad administrativa por no haber realizado el mantenimiento de dicha tubería, situación que no guarda relación con el incidente antes descrito y que, en todo caso, sí se hubiera podido prever.
- b) En tal sentido, según el administrado *"la DFSAL dejó de valorar los hechos, y no dio mérito de manera injustificada a la ruptura del nexo causal alegada en el escrito de descargos (sic)"*, vulnerando así el principio de causalidad contenido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

En cuanto a la transgresión del principio de presunción de licitud

- c) Yanacocha aduce que la DFSAL habría vulnerado el principio de presunción de licitud contenido en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, debido a que no existen medios probatorios que acrediten que no realizó el mantenimiento de la tubería que conducía aguas ácidas desde la Poza Chugurana hacia la PTAA o que no adoptó las medidas necesarias para prevenir que esta se rompa. Por el contrario, el administrado sí adoptó medidas preventivas¹⁴; pese a ello, parte de estas aguas ácidas se desviaron y en lugar de ingresar al Tajo La Quinua llegaron a la Quebrada Encajón.

Sobre la contravención del principio de razonabilidad

- d) Yanacocha manifiesta que, al determinar la existencia de responsabilidad administrativa por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, la DFSAL no ha considerado los siguientes hechos: (i) no fue generado ningún daño al ambiente o la salud de las personas; (ii) la conducta imputada no habría tenido el carácter de reincidente; (iii) no se obtuvo ningún tipo de beneficio ilegal como producto del incidente acaecido; (iv) no se ponderaron las actividades de remediación efectuadas de manera inmediata¹⁵; (v) no se superaron los límites

¹⁴ Yanacocha señala que la adopción de medidas preventivas se acredita con el Reporte de Emergencias, del cual se desprende que parte de las aguas ácidas ingresaron al Tajo La Quinua, sin que se produzca la salida de dichas aguas al ambiente.

¹⁵ Respecto a las acciones de remediación, Yanacocha alega lo siguiente: *"(...) el presente incidente fue un hecho que no se pudo prever, y que ni bien ocurrido generó que se activara de inmediato las acciones detalladas en el Plan de Contingencia. En ese sentido, MYSRL procedió a cerrar la válvula de la línea que enviaba el flujo de aguas ácidas, tan pronto se evidenció el derrame; teniendo para las 10 pm del mismo día que se produjo el incidente, cambiada la tubería dañada; conforme se desprende del Reporte de Emergencias"*.

máximos permisibles establecidos en la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, que aprueba los niveles máximos permisibles para efluentes líquidos en actividades minero-metalúrgicas (en adelante, **Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM**)¹⁶; y, (iv) no existió intencionalidad alguna en la conducta, sino que esta se debió a un incidente totalmente imprevisto.

- e) En tal sentido, se habría vulnerado el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

Con relación a la vulneración del principio de tipicidad

- f) Se ha vulnerado el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, pues no existe un precepto jurídico que permita predecir con certeza las conductas infractoras concretas que habría incumplido la empresa, a efectos de asumir la responsabilidad administrativa correspondiente y la eventual sanción. Ello es así, debido a que del segundo párrafo del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, se desprende una obligación genérica de prevención de cualquier tipo de daño al ambiente; no obstante, dicho dispositivo no establece ninguna obligación concreta por cuyo incumplimiento se pueda aplicar una sanción. Además, en el presente caso no se ha determinado que Yanacocha haya causado un daño real o potencial al ambiente, lo que es base para la configuración de un supuesto de incumplimiento al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁷, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)¹⁸, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con

Párrafo 2.3 de su recurso de apelación.

 16 Según las muestras tomadas en los puntos de monitoreo ubicados en la Quebrada Encajón.

17 **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente
1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la Supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

 18 **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



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

11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerá las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²², se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³ y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM²⁴ disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

¹⁹ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.

²³ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

²⁴ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁵.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁶, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19º.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2º.- Del ámbito

(...)

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

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



18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como *principio jurídico*, que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como *derecho fundamental*²⁸ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
19. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³¹.
21. Bajo este marco normativo, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

22. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si se ha vulnerado el principio de tipicidad al haberse determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Yanacocha por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.
 - (ii) Si se encuentra acreditado que Yanacocha incumplió el artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, y si es que la DFSAI habría vulnerado el principio de presunción de licitud.

²⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
(...)

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

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

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

³⁰ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

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

- (iii) Si se ha verificado la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.
- (iv) Si se ha inobservado el principio de razonabilidad al haberse determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Yanacocha por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si se ha vulnerado el principio de tipicidad al haberse determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Yanacocha por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.

- 23. Yanacocha alega que se ha vulnerado el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, pues no existe un precepto jurídico que permita predecir con certeza las conductas infractoras concretas que habría incumplido la empresa, a efectos de asumir la responsabilidad administrativa correspondiente y la eventual sanción. Asimismo, señala en ese contexto que del segundo párrafo del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, se desprende una obligación genérica de prevención de cualquier tipo de daño al ambiente; no obstante, dicho instrumento no establece ninguna obligación concreta por cuyo incumplimiento se pueda aplicar una sanción. Finalmente, el administrado aduce que dicho principio también fue vulnerado en tanto que no se ha determinado que hayan causado un daño real o potencial al ambiente, lo cual es base para la configuración de un supuesto de incumplimiento al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.
- 24. Sobre el particular, debe señalarse en primer lugar que el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444³² consagra el principio de tipicidad, el cual 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 analógica³³.
- 25. Asimismo, conforme ha sido señalado por el Tribunal Constitucional³⁴, el mandato de tipificación exige un grado de precisión suficiente en la descripción de la conducta

³² LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

4. **Tipicidad.**- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

³³ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)".

Ver: GÓMEZ TOMILLO, Manuel e Iñigo SANZ RUBIALES, *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, 2010, p. 132.

³⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) ha señalado lo siguiente:

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



considerada como infracción, ello con la finalidad de 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.

26. Partiendo de ello, la importancia del mandato de tipificación en un procedimiento administrativo sancionador radica en la certeza de que los hechos detectados por la Administración correspondan con los hechos que configuran la infracción y que se encuentren descritos en la norma³⁵.
27. En aplicación del marco normativo expuesto, a fin de determinar si la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador ha sido tipificada de manera adecuada, esta Sala considera importante dilucidar si los hechos detectados durante la supervisión especial a la UEA Chaupiloma Sur realizada del 7 al 9 de marzo de 2011 corresponden a aquellos descritos en la norma tipificadora.
28. Para tales efectos, se debe precisar que mediante Carta N° 339-2011-OEFA/DFSAI se imputó a Yanacocha el no haber impedido ni evitado el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón, ocasionado por la ruptura de una tubería proveniente de la Poza Chugurana que tenía como destino la PTAA La Quinua, lo cual generó el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, y configuró la infracción prevista en el numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM.
29. Dicho esto, corresponde señalar, respecto de lo alegado por la apelante, que la estructura de las infracciones imputadas se compone de dos elementos:
 - a) Norma sustantiva, que prevé la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; y,
 - b) Norma tipificadora, que califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica.
30. Partiendo de ello, el artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM constituye la **norma sustantiva** aplicable al presente caso, mientras que el numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM representa la **norma tipificadora**.
31. Respecto al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, es oportuno señalar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha establecido en la Resolución N° 021-2014-OEFA/TFA³⁶ un precedente de observancia obligatoria relacionado con la determinación de los alcances del citado dispositivo, en los siguientes términos:

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 la norma sea verificable con relativa certidumbre...". (Resaltado agregado).

³⁵ NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5° Ed. Madrid: Tecnos, 2011 pp. 259 - 261.

³⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de noviembre de 2014, de acuerdo con lo establecido en el numeral 10.1 del artículo 10° de la Ley N° 29325, concordante con el numeral 1 del artículo VI de la Ley N° 27444 y el literal d) del numeral 8.1 del artículo 8° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD.

"El artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM impone al titular minero dos obligaciones consistentes en: (i) adoptar con carácter preventivo, las medidas necesarias para evitar e impedir que las emisiones, vertimientos, desechos, residuos u otros que se produzcan como resultado de las actividades realizadas o situaciones generadas en sus instalaciones, puedan tener efectos adversos en el ambiente. Para que se configure el incumplimiento de dicha obligación no es necesario que se acredite la existencia de un daño al ambiente, bastando únicamente la verificación de que el titular minero no adoptó medidas de prevención necesarias en resguardo del ambiente ante una posible afectación como producto de su actividad minera; y, (ii) no exceder los límites máximos permisibles".

32. Tal como ha sido señalado en el citado precedente; contrariamente a lo que aduce el administrado, para la configuración de un supuesto de incumplimiento al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM no es necesario que se acredite que Yanacocha causó un daño real o potencial al ambiente³⁷.
33. En este sentido, el no haber impedido ni evitado el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón, ocasionado por la ruptura de una tubería proveniente de la Poza Chugurana que tenía como destino la PTAA La Quinoa es una conducta que genera el incumplimiento de la obligación de prevención de impactos negativos al ambiente contenida en el artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.
34. Ahora bien, corresponde señalar que el incumplimiento de tal norma sustantiva (artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM) configura el tipo infractor previsto en la norma tipificadora (numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM), la cual establece lo siguiente:

"3.1 Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TUO, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria aprobado por D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763, Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM, Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM, 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias, que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales el monto de la multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT. En los casos de pequeño productor minero la multa será de 2 UIT por infracción (...)"
(Resaltado agregado).

35. Es así que el tipo infractor contenido en el numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM consistente en infringir las disposiciones establecidas en la legislación ambiental, entre ellas, el Decreto Supremo N° 016-93-EM, el cual se verifica a través del incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo

³⁷ Lo expuesto anteriormente se condice con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, que establece de manera expresa el deber de adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que correspondan en cada una de las etapas de sus operaciones.

LEY N° 28611.

Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.



N° 016-93-EM, se encuentra debidamente descrito en la norma tipificadora antes señalada.

36. Por lo tanto, esta Sala concluye que los hechos detectados por la Administración generan el incumplimiento de la norma sustantiva y configuran el tipo infractor descrito en la norma tipificadora. En consecuencia, esta Sala es de la opinión que, en el presente caso, no se ha vulnerado el principio de tipicidad, en particular en lo relativo a la exhaustividad en la descripción de la conducta infractora³⁸, correspondiendo por tanto desestimar los argumentos esgrimidos por Yanacocha en este extremo de su apelación.

V.2. Si se encuentra acreditado que Yanacocha incumplió el artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, y si es que la DFSAI habría vulnerado el principio de presunción de licitud

37. Yanacocha aduce que la DFSAI habría vulnerado el principio de presunción de licitud contenido en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, debido a que no existen medios probatorios que acrediten que no adoptó las medidas necesarias para prevenir que la tubería que conducía aguas ácidas desde la Poza Chugurana hacia la PTAA se rompa o que no realizó el mantenimiento de la misma.

38. Al respecto, cabe señalar que el principio de presunción de licitud, previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, establece que las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario³⁹. Sobre dicho principio, Morón Urbina señala lo siguiente:

"(...) conceptualmente esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento (...) iv. A la absolución en caso de insuficiencia probatoria o duda razonable sobre su culpabilidad (si la evidencia actuada en el procedimiento administrativo sancionador no llega a formar convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva – in dubio pro reo. En todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado)"⁴⁰.

39. En razón de ello, corresponde a esta Sala analizar si existen medios probatorios que acrediten que Yanacocha no impidió ni evitó el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón, ocasionado por la ruptura de una tubería proveniente de la Poza Chugurana

³⁸ Resulta oportuno precisar 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 (de acuerdo con lo señalado por Morón), que la norma legal "debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"

MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 709.

³⁹ LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

⁴⁰ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 725, 726.

que tenía como destino la PTAA La Quinua, ello en virtud del principio de verdad material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual establece que los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados⁴¹.

40. Al respecto, en el Informe de Supervisión se consignó lo siguiente⁴²:

“De la exposición del superintendente de Medio Ambiente en la Supervisión Especial, así como de los reportes alcanzados al OEFA se conoce que, el día 17 de febrero 2011, en momentos que se realizaba el mantenimiento de las vías de acceso en la parte alta del Tajo La Quinua, una motoniveladora dañó la tubería que conducía aguas ácidas de la Poza Chuguruna hacia la Planta de Tratamiento La Quinua, dando lugar a la fuga de aproximadamente 31 m³ del referido líquido.

La Minera Yanacocha S.R.L. señaló que la línea de conducción carecía de la señalización correspondiente, debido a que en el año 2006, fue objeto de un sabotaje.

Una parte del agua ácida se desplazó hacia el Tajo La Quinua y la otra parte (31m³) hacia el canal de derivación, y de éste (sic) a la Quebrada Encajón, hasta alcanzar el Río Grande y finalmente al dique del mismo nombre” (Resaltado agregado).

41. Tales afirmaciones se complementan con la Fotografía N° 3 contenida en el Informe de Supervisión, en la cual se advierte líquido derramado sobre el suelo:



⁴¹ LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

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

Sobre la base de lo expuesto, debe mencionarse que el principio de verdad material exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados.

⁴² Foja 10.

42. Al respecto, de acuerdo con el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución N° 012-2012-OEFA/CD**), la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituye medio probatorio y se presume cierta, salvo prueba en contrario⁴³.
43. De ello se desprende – tal como ha establecido esta Sala en reiterados pronunciamientos⁴⁴ – que los informes de supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen.
44. En tal sentido, del Informe de Supervisión se desprende que el derrame de aguas ácidas en la Quebrada Encajón producto de la ruptura de una tubería que conducía aguas ácidas de la Poza Chuguruna hacia la PTAA La Quinua, ocurrió mientras el operador de una motoniveladora se encontraba realizando el mantenimiento de las vías de acceso en la parte alta del Tajo La Quinua. Adicionalmente, se encuentra acreditado que Yanacocha no adoptó las medidas de prevención necesarias las cuales hubiesen podido evitar dicha ruptura, pues la línea de conducción de aguas ácidas (de la cual forma parte la tubería) no estaba señalizada.
45. A mayor abundamiento, en el Reporte de Emergencias – Formato N° 5: Informe de Investigación del Accidente Ambiental⁴⁵, se advierte que el propio administrado reconoce que los hechos descritos pudieron haberse evitado:

"5. DE LA DESCRIPCIÓN:

<i>Fecha: 17 FEB 2011</i>	<i>Hora: 14:25</i>	<i>Cantidad (m3, TM): 31 m3 (Se adjunta sustento)</i>
<i>Lugar: Acceso auxiliar ubicado en la parte alta del tajo La Quinua</i>		<i>Extensión del área involucrada (m2): 350 m2.</i>
<i>¿Cómo se detectó?</i>		
<i>Al producirse la abertura lateral de la tubería el operador del equipo pudo observar un flujo que emanaba de la misma.</i>		
<i>Descripción del accidente ambiental o desastre:</i>		
<i>El operador de la motoniveladora de código 01475 se encontraba realizando el mantenimiento rutinario de un acceso, al conformar la cuneta, la cuchilla produce una abertura lateral en la tubería de 12" la cual se encontraba enterrada.</i>		
<i>Una parte del agua que conducía esta tubería fluyó a través de la abertura lateral producida, ingresando a través de una cuneta hacia una poza de captación, el canal de derivación e ingresando a la quebrada Encajón.</i>		

⁴³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 16°.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

⁴⁴ Resolución N° 009-2014-OEFA/TFA-SEM del 22 de diciembre de 2014, Resolución N° 013-2014-OEFA/TFA-SEM del 29 de diciembre de 2014 y Resolución N° 013-2015-OEFA/TFA-SEM del 24 de febrero de 2015, entre otras.

⁴⁵ Foja 25.

	SI	NO (*)
¿Se pudo evitar el Accidente Ambiental o Desastre?	X	
¿Pudo ser detectado antes?		X
¿Se comunicaron con Defensa Civil, bomberos u otros afines?		X
¿Tiene póliza de seguros?	X	

(...) Explicar:

1. El evento fue detectado tan pronto ocurrió, no pudo ser evidenciado antes debido a que el operador de la motoniveladora recién lo identificó con la ocurrencia del incidente.

(...)"

46. En consecuencia, se encuentra acreditado que Yanacocha no adoptó las medidas de prevención y control necesarias a fin de impedir o evitar el derrame de aguas ácidas en la Quebrada Encajón, lo cual genera el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.
47. Por otro lado, en cuanto al argumento de Yanacocha respecto a que no existen medios probatorios que acrediten que no realizó el mantenimiento de la tubería que conducía aguas ácidas desde la Poza Chugurana hacia la PTAA La Quinoa, debe enfatizarse que no se ha imputado al administrado el no haber realizado el mantenimiento de dicha tubería, sino el no haber adoptado ninguna medida de prevención y control para evitar el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón, lo cual se encuentra acreditado de acuerdo con lo señalado en los considerandos precedentes. En efecto, Yanacocha no ha acreditado el haber efectuado la señalización correspondiente destinada a evitar cualquier eventual daño a la tubería en cuestión, tal como sucedió en el presente caso.
48. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por Yanacocha en este extremo de su recurso.

V.3. Si se ha verificado la ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor.

49. Yanacocha sostiene que se ha infringido el principio de causalidad contenido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, pues la DFSAI no ha considerado que en el presente caso se ha producido la ruptura del nexo casual, debido a que el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón fue producto de un hecho fortuito, debido a que se produjo como consecuencia de un incidente. En efecto, el referido derrame ocurrió mientras un operador que realizaba trabajos de mantenimiento de las vías de acceso pasó la motoniveladora – de manera fortuita e imprevisible – por donde se encontraba enterrada la tubería de 12" que conducía aguas ácidas desde la Poza Chugurana hacia la PTAA La Quinoa, originando su ruptura.
50. Al respecto, debe mencionarse que de acuerdo con el principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁶, la sanción debe recaer sobre el

⁴⁶

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.

51. En tal sentido, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio en el presente procedimiento, es oportuno verificar los siguientes aspectos:
 - a) La ocurrencia de los hechos imputados; y,
 - b) La ejecución de dichos hechos por parte de Yanacocha.
52. Al respecto, cabe indicar que el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón se encuentra debidamente acreditado, de acuerdo con los fundamentos expuestos en considerandos precedentes.
53. Asimismo, se debe reiterar que los hechos imputados ocurrieron el 17 de febrero de 2011 en la UEA Chaupiloma Sur, cuya titularidad es de Yanacocha, resultando por tanto válida la atribución de responsabilidad administrativa a dicha empresa.
54. De otro lado, conforme a los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, la responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador es objetiva, por lo que el administrado podrá eximirse de responsabilidad solo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero⁴⁷.
55. El caso fortuito o fuerza mayor es, de acuerdo con lo consignado en el artículo 1315° del Código Civil⁴⁸, *“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”*.
56. En ese contexto, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este revista las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.
57. Sobre el particular, ha quedado demostrado que el 17 de febrero de 2011 ocurrió un derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón producto de la ruptura de la tubería que conduce aguas ácidas desde la Poza Chugurana hacia la PTAA La Quinua. Por dicho motivo, al haberse acreditado la existencia del evento, corresponde a continuación

⁴⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...)

⁴⁸ 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.

determinar si este reviste la característica de extraordinario, imprevisible e irresistible, en razón a lo sostenido por Yanacocha.

58. Lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño⁴⁹; notorio o público y de magnitud⁵⁰; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él⁵¹.
59. En el caso bajo análisis, de acuerdo con lo consignado en los considerandos precedentes, se ha comprobado que el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón producto de la ruptura de la tubería que conducía aguas ácidas de la Poza Chuguruna hacia la PTAA La Quinoa, ocurrió mientras el operador de una motoniveladora se encontraba realizando el mantenimiento de las vías de acceso en la parte alta del Tajo La Quinoa. Tal evento no tendría la característica de imprevisible, puesto que la actividad minera contempla ciertos riesgos propios de la actividad, que implican la necesidad de adoptar las medidas de prevención correspondientes.
60. En efecto, del Reporte de Emergencias – Formato N° 5: Informe de Investigación del Accidente Ambiental citado en el considerando 45 de la presente resolución, se advierte que Yanacocha afirmó que el mantenimiento de vías de acceso **era rutinario**.
61. Asimismo, de la revisión del Sistema de Contingencia de los Sistemas de Aguas Ácidas⁵², se advierte la descripción del sistema de colección y transferencia de aguas ácidas en la UEA Chaupiloma Sur, lo cual permitiría concluir que Yanacocha conocía que **los sistemas de conducción y transferencias de aguas ácidas hacia las plantas de tratamiento están diseminados en toda la mina**, razón por la cual debió haber adoptado las medidas necesarias para evitar algún accidente ambiental. Ello pudo haberse evitado, entre otras maneras, si las líneas de conducción hubieran tenido la señalización correspondiente, situación que el administrado reconoce que no existió⁵³.

⁴⁹ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 – 341.

⁵⁰ Siguiendo al autor, "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". Ibid. p. 339.

⁵¹ De igual manera, y respecto a fallas que ocurren en las actividades económicas, la Corte Suprema de Justicia de la República, en la sentencia emitida en la CAS. N° 823-2002 ha señalado que los desperfectos en una motonave pueden y deben ser previstos por el propietario, al ser el responsable de su funcionamiento y buen estado de conservación; es decir, este debe actuar de manera diligente y tomar los cuidados debidos para realizar sus labores ordinarias.

Sentencia emitida por la Sala Civil Permanente de la Corte Suprema de la República. Considerando Noveno.

⁵² Foja 41.

⁵³ Cabe agregar que Yanacocha consignó en el Reporte de Emergencias – Formato N° 5: Informe de Investigación del Accidente Ambiental lo siguiente:

"Medidas correctivas a futuro:

1. Identificación de la línea afectada, mediante su ubicación en un plano de manejo interno, teniendo en cuenta que en la zona hay un constante riesgo de sabotaje.

2. Para futuros trabajos en la zona, se adjuntará a nuestro Plan de Manejo Ambiental y Social, el plano de las líneas existentes en la zona antes de iniciar los trabajos".

62. Por tanto, el derrame de aguas ácidas a la Quebrada Encajón producido por la ruptura de la tubería que conducía aguas ácidas de la Poza Chuguruna hacia la PTAA La Quinua no constituye un hecho fortuito por el cual Yanacocha pueda eximirse de responsabilidad administrativa. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por Yanacocha en este extremo de su recurso.

V.4. Si se ha inobservado el principio de razonabilidad al haberse determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Yanacocha por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.

63. Yanacocha manifiesta que la DFSAI, al haber determinado la existencia de responsabilidad administrativa por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, habría vulnerado el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al no haber considerado los siguientes hechos: (i) no fue generado ningún daño al ambiente o la salud de las personas; (ii) la conducta imputada no habría tenido el carácter de reincidente; (iii) no se obtuvo ningún tipo de beneficio ilegal como producto del incidente acaecido; (iv) no se ponderaron las actividades de remediación efectuadas de manera inmediata⁵⁴; (v) no se superaron los límites máximos permisibles establecidos en la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM; y, (iv) no existió intencionalidad alguna en la conducta, sino que esta se debió a un incidente totalmente imprevisto.

64. Al respecto, debe indicarse que los criterios señalados en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵⁵, entre los que se encuentran la calidad de reincidencia o no, la falta de intencionalidad del administrado, el beneficio ilícito obtenido por el mismo o la generación de un daño al ambiente o a la salud de las personas no constituyen requisitos para determinar si existió o no responsabilidad administrativa, sino que constituyen criterios para graduar las sanciones a ser aplicadas en caso de la comisión de infracciones, motivo por el cual no resultan aplicables al presente caso al no haber existido la imposición de una sanción administrativa y por ende no ameritan análisis para determinar la inobservancia del principio de razonabilidad consagrado en la Ley N° 27444.

⁵⁴ Respecto a las acciones de remediación, Yanacocha alega lo siguiente: "(...) el presente incidente fue un hecho que no se pudo prever, y que ni bien ocurrido generó que se activara de inmediato las acciones detalladas en el Plan de Contingencia. En ese sentido, MYSRL procedió a cerrar la válvula de la línea que enviaba el flujo de aguas ácidas, tan pronto se evidenció el derrame; teniendo para las 10 pm del mismo día que se produjo el incidente, cambiada la tubería dañada; conforme se desprende del Reporte de Emergencias".

Párrafo 2.3 de su recurso de apelación.

⁵⁵ LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- El beneficio ilegalmente obtenido; y
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

65. En consecuencia, esta Sala es de la opinión que Yanacocha es responsable por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, por la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N°1 de la presente resolución y que, en el presente caso, no se han vulnerado los principios de tipicidad, licitud, causalidad y razonabilidad.

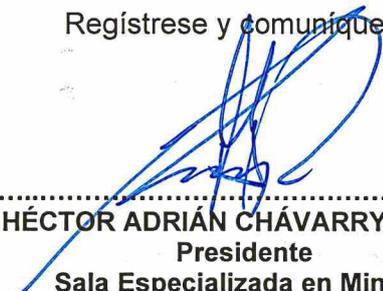
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 553-2014-OEFA/DFSAI del 26 de setiembre de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Minera Yanacocha S.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

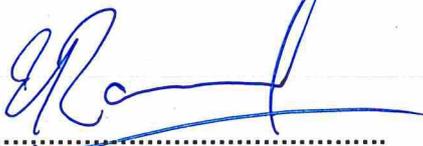
Regístrese y comuníquese.



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



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



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