



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° 029-2015-OEFA/TFA-SEM

EXPEDIENTE N° : 032-2012-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : VOLCAN COMPAÑÍA MINERA S.A.A.
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 779-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2014, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Volcan Compañía Minera S.A.A. por incumplir el Rubro 13 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin aplicable a la actividad minera, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 257-2009-OS/CD."

Lima, 28 de abril de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Volcan Compañía Minera S.A.A. (en adelante, **Volcan**)¹ es titular de la unidad económica administrativa Volcan (en adelante, **UEA Volcan**), ubicada en los distritos de Simón Bolívar, Yanacancha y Chaupimarca, provincia y departamento de Pasco.
2. Del 16 al 21 de noviembre de 2010, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular² a la UEA Volcan, en la cual verificó el incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la administrada, tal como consta en el Informe N° 24-MA-TEC-2010³ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Carta N° 085-2012-OEFA/DFSAI/SDI del 9 de marzo de 2012 (notificada el 12 de marzo de 2012)⁴, la

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20383045267.

² A través de la empresa supervisora Tecnología XXI S.A.

³ Fojas 6 a 414.

Cabe señalar que mediante el Informe N° 374-2011-OEFA/DS, elaborado por la Dirección de Supervisión del OEFA (fojas 415 a 513) se aprobaron los resultados obtenidos durante la supervisión regular realizada en la UEA Volcan.

⁴ Fojas 431 a 433.

Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Volcan.

4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por Volcan⁵, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2014⁶ (notificada el 7 de enero de 2015), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa por la comisión de la infracción detallada en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las que se declaró la responsabilidad administrativa de Volcan en la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI⁷

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Incumplimiento de la Recomendación N° 4 de la Supervisión Regular 2009: "El titular minero debe concluir con la implementación del Proyecto "Sifonaje de las aguas decantadas del Depósito de Relaves Ocroyoc". Por otro lado, debe refaccionar el tramo que presenta escoriaciones".	Rubro 13 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin aplicable a la actividad minera, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 257-2009-OS/CD (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD) ⁸ .	

⁵ Presentados por la administrada mediante escrito con Registro N° 006761 del 26 de marzo de 2012 (fojas 435 a 448) y ampliados mediante escrito con Registro N° 006994 del 29 de marzo de 2012 (fojas 450 a 466).

⁶ Fojas 483 a 497.

⁷ En el artículo segundo de la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI, se dispuso el archivo de las siguientes infracciones:

- Incumplimiento de la Recomendación N° 06 de la supervisión regular del 2008: La empresa minera deberá reformular el plan de manejo de residuos sólidos en el ítem 8.9, referente a la disposición final de los residuos sólidos domésticos, a fin de remediar definitivamente el problema social de la presencia de animales y personas en el relleno sanitario.
- Incumplimiento del artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, al sobrepasar los límites máximos permisibles para el parámetro sólidos totales en suspensión en el punto de control E-02A - agua de población e industrial de Paragsha, ubicado a 200 metros después de la Planta de Neutralización.
- Incumplimiento del artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, al sobrepasar los límites máximos permisibles para el parámetro zinc disuelto en el punto de control E-02A - agua de población e industrial de Paragsha, ubicado a 200 metros después de la Planta de Neutralización.
- Incumplimiento del artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, al sobrepasar los límites máximos permisibles para el parámetro cianuro total en el punto de control E-02A - agua de población e industrial de Paragsha, ubicado a 200 metros después de la Planta de Neutralización.

⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 185-2008-OS/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin aplicable a la actividad minera, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 257-2009-OS/CD, publicadas en el diario oficial El Peruano el 7 de marzo de 2008 y 19 de diciembre de 2009, respectivamente.**

ANEXO 1 TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES GENERALES Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN MINERA			
Rubro	Tipificación de la Infracción Artículo 1° de la Ley N° 27699 – Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional	Base Legal	Supervisión y Fiscalización Minera



5. La Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
- Las recomendaciones son medidas orientadas a corregir las deficiencias detectadas *in situ* durante la supervisión, las cuales generan obligaciones ambientales fiscalizables.
 - Durante la supervisión especial realizada entre el 26 y el 30 de agosto de 2009 se verificó que el nivel de agua del Depósito de Relaves Ocroyoc se encontraba a 1,10 metros de la cota final de su corona y que existían escoriaciones en la cara interna de su dique, razón por la cual el supervisor recomendó a Volcan la implementación del Proyecto "Sifonaje de las aguas decantadas del Depósito de Relaves Ocroyoc" y la refacción de las escoriaciones verificadas en dicho componente. Sin embargo, durante la supervisión regular realizada del 16 al 21 de noviembre de 2010, la supervisora constató que, si bien se había implementado el proyecto antes señalado, aún existían escoriaciones en el depósito de relaves en cuestión, tal como se observa en la fotografía N° 2.25 contenida en el Informe de Supervisión, lo que representaba un grado de cumplimiento del 80%.
6. El 26 de enero de 2015⁹, Volcan apeló la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
- En aplicación de los principios de legalidad y debido procedimiento, recogidos en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹⁰, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), se debe dejar sin efecto la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI, debido a que al momento de su emisión, la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD se encontraba

3	Incumplir las recomendaciones en la forma, modo y/o plazo establecido por los supervisores.	Artículo 23 inciso m) del Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 205-2009-OS/CD.	Hasta 8 UIT
---	---	--	-------------

⁹ Mediante escrito con Registro N° 05807 (fojas 501 a 516).

¹⁰ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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:

1.1. **Principio de legalidad.-** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

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

derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD¹¹; razón por la cual, la referida resolución directoral carece del requisito de validez establecido en el numeral 2 del artículo 3° de la Ley N° 27444¹², encontrándose por tanto incurso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° de la mencionada ley.

- b) Al respecto, Volcan presenta como medio probatorio la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 emitida por la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, indicando que a través de la referida resolución este Órgano Colegiado "(...) *declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI por tratarse de una infracción interpuesta con posterioridad a la derogación de la RCD No. 185-2008-OS-CD, generando así un precedente sobre la nulidad de lo actuado en materia de aplicación de la resolución derogada.*"¹³.

7. Mediante la Resolución Directoral N° 062-2015-OEFA/DFSAI del 30 de enero de 2015¹⁴, se concedió a Volcan el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI.

¹¹ Señala Volcan que "...la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS-CD, al derogar la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS-CD, dejó sin efecto el cuadro de Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas aplicables para la supervisión y fiscalización de la actividad minera, no haciendo diferenciación alguna entre supervisión y fiscalización en materia ambiental o en materia de seguridad minera, por lo que se entiende, que la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin aplicable actualmente deberá ser conforme lo que se tipifica en la RDC N° 035-2014-OS-CD.

Además, se debe tener en cuenta que posteriormente a la derogación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS-CD y sus modificatorias NO se ha emitido norma alguna que tipifique como infracción el incumplimiento de recomendaciones enunciadas en una supervisión, en materia ambiental." (Página 4 de su escrito de apelación, foja 504).

¹² LEY N° 27444.
Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)
2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.
(...)

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
(...)

¹³ Asimismo, Volcan alega que: "respecto de los argumentos emitidos por la DFSAI es necesario recordar que las opiniones de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia carecen de vinculación jurídica, pues las mismas no cuentan con dicho efecto vinculatorio." (Página 5 de su recurso de apelación, foja 505).

¹⁴ Fojas 517 a 518.



II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁵, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)¹⁶, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerá las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁷.

¹⁵ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

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

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

¹⁷ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁸, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin¹⁹ al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²⁰, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹ y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM²² disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM**, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

¹⁹ **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

²⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD**, que 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.

²¹ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²² **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM**, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- 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.



III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal considerará importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²³.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁴, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. 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.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁵.
17. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como *principio jurídico*, que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como *derecho fundamental*²⁶ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la

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

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

Artículo 2º.- Del ámbito

(...)

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

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁷; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.

18. 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.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁹.
20. Bajo este marco normativo, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

21. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es dilucidar si la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAI carece del requisito de validez establecido en el numeral 2 del artículo 3° de la Ley N° 27444, y por tanto, si se encuentra incurso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° de la mencionada ley, al haber determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Volcan por el incumplimiento del Rubro 13 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD.

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

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

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

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



V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

V.1 Si la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAL carece del requisito de validez establecido en el numeral 2 del artículo 3° de la Ley N° 27444, y por tanto, si se encuentra incurso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° de la mencionada ley, al haber determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Volcan por el incumplimiento del Rubro 13 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD

22. Volcan aduce que la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAL carece del requisito de validez establecido en el numeral 2 del artículo 3° de la Ley N° 27444, encontrándose por tanto incurso en la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° de la mencionada ley, al haber determinado la existencia de responsabilidad administrativa por el incumplimiento del Rubro 13 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, ello debido a que al momento de su emisión, dicha norma se encontraba derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD. En tal sentido, manifiesta que la referida resolución directoral debe dejarse sin efecto, en aplicación de los principios de legalidad y debido procedimiento, recogidos en los numerales 1.1 y 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
23. Sobre el particular, cabe señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, que tipificó las infracciones administrativas y aprobó la escala de multas y sanciones correspondiente a las actividades mineras, así como la Resolución de Consejo Directivo N° 257-2009-OS/CD, que incorporó el Rubro 13, referido al incumplimiento de las recomendaciones dadas durante una supervisión, fueron emitidas por el Osinergmin en ejercicio de sus facultades de tipificación³⁰ y dentro del ámbito de sus competencias³¹.
24. En ese sentido, ambas normas eran aplicables en las materias de seguridad e higiene minera, así como las de conservación y protección del ambiente, pues en dicha fecha ambas materias se encontraban dentro del ámbito de competencia del Osinergmin.
25. Sin embargo, posteriormente, mediante Decreto Legislativo N° 1013, fue creado el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) como organismo público técnico especializado, encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental, y a través de la Ley N° 29325, se nombró a dicho organismo como el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

³⁰ Cabe precisar que la facultad de tipificación de infracciones y graduación de sanciones fue otorgada al Osinergmin, de acuerdo con el artículo 13° de la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinergmin; y el artículo 1° de la Ley N° 27699, Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía, en concordancia con el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3° de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores.

³¹ Al respecto, corresponde destacar lo establecido en el artículo 21° del Reglamento General de Osinerg (ahora Osinergmin), aprobado por el Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, en el cual se señala que dicho organismo ejerce de manera exclusiva la función normativa, dentro de su ámbito de competencia.

26. Del mismo modo, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010³², 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.
27. De manera adicional, el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³³ facultó al OEFA a sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el Osinergmin, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador.
28. Luego de haberse llevado a cabo la transferencia mencionada; es decir, cuando el Osinergmin ya no ejercía las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, dicho órgano regulador emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD, a través de la cual derogó la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD y sus modificatorias, y aprobó una nueva tipificación y escala de multas en materia de seguridad en infraestructura en los subsectores energía y minería de acuerdo con sus competencias establecidas en las Leyes N° 28964 y N° 29901.
29. De acuerdo con lo expuesto en los considerandos precedentes, y de una interpretación sistemática de las normas precitadas, se concluye que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 21° del Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, así como en el numeral 3 del artículo 32° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo³⁴, las normas emitidas por el organismo regulador solo pueden ser entendidas dentro del ámbito de su competencia, ya que lo contrario implicaría intervenir en el desarrollo de las facultades de otras entidades.

³² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD.**

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.

³³ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.**

Artículo 4°.- Referencias Normativas

Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador. (Subrayado agregado).

³⁴ **LEY N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.**

Artículo 32°.- Organismos Reguladores

Los Organismos Reguladores:

(...)

3. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.



30. Siendo esto así, las disposiciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD deben entenderse de acuerdo con las competencias de la entidad que la emitió³⁵; es decir, tanto la disposición derogatoria como el establecimiento de una nueva tipificación, son aplicables únicamente para temas vinculados a seguridad en las actividades mineras.
31. Así, interpretar que la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD derogó la tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD aplicable a la materia ambiental, implica no reconocer la transferencia de las competencias de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental atribuida al OEFA, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 001-2001-EM, lo cual vulnera el principio de legalidad³⁶.
32. Bajo ese contexto, por un criterio de continuidad en el ejercicio de la política de protección ambiental, esta Sala considera que, mediante la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD y sus modificatorias, el OEFA ejerce su potestad estatal de continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental que en su momento aplicó el Osinergmin, la cual entró a formar parte del ordenamiento jurídico ambiental³⁷.

³⁵ De hecho, la misma Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS/CD, delimita claramente las materias de competencia propias del Osinergmin en su considerando primero, excluyendo aquellas relacionadas con la materia ambiental, en los siguientes términos:

CONSIDERANDO:

Que, de acuerdo con las Leyes N° 28964 y N° 29901; así como el Reglamento de Supervisión y Fiscalización de las Actividades Energéticas y Mineras de Osinergmin, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 171-2013-OS-CD, Osinergmin es competente para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas en las actividades mineras incluyendo las referidas a la seguridad de la infraestructura, sus instalaciones, gestión de seguridad y operaciones (...) (subrayado agregado).

³⁶ **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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

³⁷ El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00047-2004-AI de fecha 26 de abril de 2006 (Fundamento jurídico 66), ha desarrollado, con relación al ordenamiento jurídico y la obligación estatal de resolver un conflicto de intereses, el concepto de plenitud jurídica, señalando:

"2.2.2. La plenitud jurídica

66. Esta noción significa que todo hecho de implicancia intersubjetiva se encuentra sometido al ordenamiento jurídico, aun cuando no haya alcanzado regulación preceptiva (...) Se trata de aquella capacidad definitiva para encontrar respuesta a todas las controversias, aunque no todas tengan la respuesta expresamente regulada por una norma jurídica. El ordenamiento es completo en el sentido de que el Estado garantiza que todo conflicto de intereses que se presente tendrá una solución (...) En puridad, significa que todo ordenamiento debe considerarse hermético y completo, esto es, sin vacíos, por lo que estos solo existen como lagunas normativas, las cuales deberán ser cubiertas.

Un ordenamiento es pleno en la medida que contiene una norma, principio, valor o modo de integración que, en buena cuenta, permite regular cualquier caso o situación de naturaleza jurídica que se presente en la sociedad (...)"

33. Por consiguiente, el análisis expuesto permite concluir que la Resolución N° 185-2008-OS/CD resulta aplicable para que el OEFA sancione las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante dicha norma³⁸.
34. Siendo ello así, la resolución directoral materia de apelación no presenta ninguna causal de nulidad, toda vez que al momento de su emisión, la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD sí resultaba aplicable al caso.
35. En lo concerniente a la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 emitida por la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental a la cual hace referencia Volcan,

³⁸ Más aún; en el supuesto negado que la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD no estuviese surtiendo efectos en materia ambiental, podría concluirse que el derecho de toda persona 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", previsto en el numeral 22° del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, no podría ser ejercido de manera efectiva.

De manera adicional, debe señalarse que, en mérito a una consulta realizada por la Secretaría General del OEFA al Ministerio de Justicia, relacionada con la presunta derogatoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ, indicó lo siguiente:

"31. No ha sido intención del legislador (en este caso, OSINERGMIN) regular supuestos de hecho fuera de sus competencias por la materia, por lo que no se podría afirmar que las normas antes descritas [Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS-CD] han tenido alcance derogatorio o modificatorio, sobre las infracciones y sanciones en materia ambiental sobre los sectores de energía y minería, que haya aprobado OSINERGMIN en el marco de sus competencias.

32. Resulta contraria a una adecuada interpretación afirmar que las tipificaciones en materia ambiental han sido derogadas al adecuarse los instrumentos normativos de los que dispone OSINERGMIN, más aún si se tiene en cuenta que estas tipificaciones han permitido que OEFA pueda seguir sancionar (sic) las infracciones en materia ambiental que fueron tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos oportunamente por OSINERGMIN.

(...)

III. CONCLUSIONES

xii En consecuencia, para la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico... las tipificaciones en materia ambiental aprobadas por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, durante el periodo en que contaba con competencia normativa en materia ambiental, no han sido derogadas posteriormente con la emisión de las Resoluciones de Consejo Directivo Nos (...) y 035-2014-OS-CD, en la medida que es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, el organismo competente en el ejercicio de la fiscalización ambiental, siendo esta entidad la que cuenta con función normativa para tipificar infracciones y sanciones correspondientes en materia ambiental.

xiii (...) las tipificaciones aprobadas por Resoluciones de Consejo Directivo Nos (...) y 185-2008-OS/CD, se mantendrán vigentes en lo referido a las infracciones y sanciones en materia ambiental en los sectores de energía y minería, en tanto fueron aprobadas bajo competencia ejercida por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN y, han concretado la continuidad de las funciones de protección del medio ambiente que le corresponden al Estado a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA."

Cabe indicar que, si bien el Informe Jurídico N° 12-2014-JUS/DGDOJ emitido por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no es vinculante, su mención resulta pertinente debido a que dicho órgano de línea tiene como función atender las solicitudes de asesoría jurídica formuladas por las entidades del Sector Público, emitiendo para tal efecto, informes en los que se precisa los alcances o la interpretación de las normas jurídicas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 64° de su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS.



debe señalarse que dicha resolución no constituye un precedente de observancia obligatoria³⁹, toda vez que el referido órgano colegiado no le otorgó dicha calidad al momento de resolver⁴⁰, ni tampoco constituye un acto que interprete “*de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación*”, tal como lo prescribe el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴¹.

36. En efecto, a través de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía no interpretó de modo expreso y con carácter general el sentido de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, sino que resolvió declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI⁴² debido a que consideró que dicho acto administrativo en concreto adolecía de un vicio que acarrea su nulidad, al haber aplicado la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD⁴³. Cabe destacar además que la referida Resolución N° 022-2014-

³⁹ El autor Morón Urbina señala que “*Denominamos precedente administrativo a la calidad que adquieren los actos administrativos resolutivos firmes que concluyen asuntos particulares pero contienen interpretaciones o razonamientos jurídicos de proyección general, sobre el sentido de algunas normas administrativas (...)*”.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. “*Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*”. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 105.

⁴⁰ 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.

DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

⁴¹ LEY N° 27444.

Artículo VI.- Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.
2. (...)

Sobre el particular, Tirado Barrera señala que: “*Nuestra legislación opta por no definir el concepto de precedente y se limita a establecer el cumplimiento de dos requisitos esenciales para considerar que estamos frente a un precedente administrativo. En primer lugar, debemos señalar que el requisito de carácter material esencial es, evidentemente, que exista un acto administrativo a través del cual se exprese una interpretación determinada de una norma específica con la finalidad de ser aplicada a una generalidad de situaciones futuras similares. En segundo lugar, el acto administrativo que contiene dicha interpretación debe ser objeto de publicidad para alcanzar su configuración como precedente administrativo.*”

TIRADO BARRERA, José Antonio. “*Modernizando el Estado para un país mejor. Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo*”. Primera Edición. Lima: Palestra Editores, 2010, pp. 136-137.

⁴² Resolución emitida por la DFSAI en el Expediente N° 008-2011-DFSAI/PAS.

⁴³ En efecto, la Primera Sala Especializada Permanente en las Materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, a través de la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, indicó lo siguiente:

“33. (...) la Autoridad Decisora invocó para sancionar al administrado la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS-CD, pese a que el 8 de marzo de 2014, entró en vigencia la

OEFA/TFA-SEP1 no fue publicada en el diario oficial El Peruano, tal como lo dispone el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental⁴⁴ para el caso de precedentes de observancia obligatoria.

37. En tal sentido, en virtud de lo antes expuesto, se advierte que la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 no constituye un precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental. Partiendo de ello, corresponde desestimar lo alegado por Volcan en este extremo de su recurso de apelación.
38. Sin perjuicio de lo antes señalado, esta Sala considera oportuno señalar que el principio de predictibilidad, recogido en el numeral 1.15 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, tiene por finalidad permitir al administrado poder determinar previamente el posible resultado de un procedimiento y que, de esta manera, pueda elaborar los mecanismos de defensa más adecuados a sus intereses⁴⁵. Asimismo, se requiere que la Administración Pública genere resultados predecibles, es decir, consistentes entre sí, para que los administrados,

Resolución de Consejo Directivo N° 035-2014-OS-CD que la derogó expresamente, con lo cual la norma tipificadora no solo perdió vigencia sino que dejó de ser válida para ejercer la potestad sancionadora (...)

35. *Siendo esto así, se concluye que la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI contiene un vicio que acarrea su nulidad ya que aplica la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS-CD a pesar de encontrarse derogada y además sin alguna justificación de tal proceder (...)*" (Foja 515).

⁴⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

Artículo 19°.- Funciones de la Sala Plena

Son funciones de la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

(...)

d) Disponer que los acuerdos adoptados en la Sala Plena que son precedentes de observancia obligatoria, sean publicados en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional.

Cabe destacar que dicha disposición fue modificada por el artículo 1° de la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2014-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2014, que establece:

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

(...)

d) Proponer al Consejo Directivo la publicación en el diario oficial El Peruano de las resoluciones aprobadas por Sala Plena que constituyan precedentes de observancia obligatoria. El Consejo Directivo podrá ordenar la publicación de dichas resoluciones, cuando verifique que estas interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de las normas jurídicas, y cuando considere que son de importancia para proteger los derechos de los ciudadanos.

⁴⁵ GUZMAN NAPURÍ, Christian. *Los principios generales del Derecho Administrativo*. En: *Ius La Revista*, N° 38. Lima: Asociación Civil Ius et Veritas, 2009, p.248.

Asimismo, Morón Urbina señala que la aplicación de este principio involucra que el suministro de cualquier información a los ciudadanos sobre secuencias del procedimiento, competencias administrativas, tasas o derechos de trámite, criterios administrativos anteriores, entre otros, permitan a los ciudadanos anticiparse y planificar sus actividades. (Subrayado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

al iniciar un trámite, tengan una expectativa bastante certera de cuál será el resultado final que este tendrá⁴⁶.

39. Cabe destacar, en ese contexto, que dicho principio constituye el reflejo en el ámbito de las relaciones administrativas del principio de seguridad jurídica⁴⁷ respecto del cual el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente⁴⁸:

"3. El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho" (STCE 36/1991, FJ 5).

(...)

4. Así pues, como se ha dicho, la seguridad jurídica es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo, desde luego, a la Norma Fundamental que lo preside. (...)"

40. No obstante lo antes señalado, esta Sala considera que la Administración está en capacidad de poder modificar las decisiones administrativas que haya emitido en un determinado momento, en caso considere que la interpretación anterior no ha sido la correcta, o que es contraria al interés general, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴⁹.

⁴⁶ ÁREA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL INDECOPI. *Impulsando la Simplificación Administrativa: Un reto pendiente*. Documento de Trabajo N° 002-2000, publicado el 10 de abril de 2000 en el diario oficial El Peruano, p. 23.

⁴⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 92.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0016-2002-AI/TC. Fundamentos jurídicos 3 y 4.

⁴⁹ LEY N° 27444.
Artículo VI.- Precedentes administrativos
(...)

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

Sobre el cambio de los criterios interpretativos, Tirado Barrera señala que:

"(...) el cambio de los criterios interpretativos aplicados por los órganos jurisdiccionales o administrativos es una práctica habitual, inherente al desarrollo de sus funciones. Ahora bien, el cambio de criterio interpretativo se relaciona inmediata y directamente con el principio de igualdad en la aplicación de la Ley y con el principio de interdicción de la arbitrariedad a través de la exigencia constitucional de que dicho cambio de criterio se encuentre debidamente fundamentado.

(...)

La exigencia de la fundamentación del cambio de criterio interpretativo viene establecida también por la necesidad de respetar el principio de interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio del poder público. Si se puede acreditar que el cambio del criterio obedece a razones plenamente atendibles que han sido expuestas de manera suficiente y que han sopesado que la decisión que se exterioriza configura la más idónea dada las circunstancias, entonces nos encontramos ante una decisión constitucionalmente válida.

(...)"

41. Siendo ello así, si bien mediante la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 emitida por la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental, se señaló que la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD se encontraba derogada, esta Sala es de la opinión, tal como ha sido fundamentado en los considerandos 23 a 34 de la presente resolución, que la aplicación de la norma en cuestión sí resulta válida para que el OEFA determine la responsabilidad administrativa por cualquier infracción tipificada en la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD.
42. Cabe indicar que la decisión adoptada por esta Sala respecto a la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD tiene sustento en el marco del interés público, optimizando con ella la dimensión objetiva⁵⁰ del derecho

TIRADO BARRERA, José Antonio. "Modernizando el Estado para un país mejor. Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo". Primera Edición. Lima: Palestra Editores, 2010, pp. 139 -141.

⁵⁰ El Tribunal Constitucional ha recogido la teoría de la doble dimensión de los derechos fundamentales, en los siguientes términos (Sentencia recaída en el Expediente N° 3330-2004-AA/TC):

"La realización del Estado constitucional y democrático de derecho solo es posible a partir del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas. Es que estos derechos poseen un doble carácter: son, por un lado, derechos subjetivos; pero, por otro lado, también instituciones objetivas valorativas, lo cual merece toda la salvaguarda posible.

En su dimensión subjetiva, los derechos fundamentales no solo protegen a las personas de las intervenciones injustificadas y arbitrarias del Estado y de terceros, sino que también facultan al ciudadano para exigir al Estado determinadas prestaciones concretas a su favor o defensa; es decir, este debe realizar todos los actos que sean necesarios a fin de garantizar la realización y eficacia plena de los derechos fundamentales. El carácter objetivo de dichos derechos radica en que ellos son elementos constitutivos y legitimadores de todo el ordenamiento jurídico, en tanto que comportan valores materiales o instituciones sobre los cuales se estructura (o debe estructurarse) la sociedad democrática y el Estado constitucional". (Fundamento jurídico 9).

Asimismo, el principio constitucional consagrado en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú (derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado) que garantiza al OEFA la facultad para la aplicación de la norma en cuestión, también encuentra soporte en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3510-2003-AA/TC:

"(...)

- c) *El derecho al ambiente equilibrado y adecuado participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales como de los derechos prestacionales. En su faz reaccional, este se traduce en la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten al medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana. En su dimensión prestacional, impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Desde luego, no solo supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado. El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible. En ese sentido, este Tribunal estima que la protección del medio ambiente sano y adecuado no solo es una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención de que ellos sucedan.*

"(...)

- f) *El artículo 67° de la Constitución establece la obligación perentoria del Estado de instituir la política nacional del ambiente. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se*



fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, ya que conforme se ha señalado en el considerando 32 de la presente resolución, por un criterio de continuidad en el ejercicio de la política de protección ambiental, el OEFA debe seguir aplicando la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD⁵¹.

43. En consecuencia, esta Sala considera que corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 779-2014-OEFA/DFSAL, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Volcan por incumplir el Rubro 13 del Anexo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución de 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° 779-2014-OEFA/DFSAL del 31 de diciembre de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional - entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente - debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia. Esta responsabilidad estatal guarda relación con lo dispuesto en el artículo 2º, inciso 22), de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona "a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida". En concordancia, el artículo I del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente enuncia: "Toda persona tiene el derecho irrenunciable a gozar de un ambiente equilibrado, saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y asimismo, a la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente (...). Le corresponde -al Estado- prevenir y controlar la contaminación ambiental". (Fundamento jurídico 2)

⁵¹ Cabe señalar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha emitido las Resoluciones N°s 054-2014-OEFA/TFA, 071-2014-OEFA/TFA, 015-2014-OEFA/TFA-SEP1, 007-2014-OEFA/TFA-SEM, 013-2014-OEFA/TFA-SEM, 006-2015-OEFA/TFA-SEM, 014-2015-OEFA/TFA-SEM, 021-2015-OEFA/TFA-SEM y 024-2015-OEFA/TFA-SEM (entre otras), en las cuales se han confirmado las infracciones tipificadas con la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, siendo la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 la única resolución en donde se ha declarado la nulidad del acto administrativo emitido por la DFSAL, al considerar que la referida Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD estaría derogada.

Asimismo, debe señalarse que el órgano decisor que emitió la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1, fue la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), siendo que a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 039-2014-OEFA/CD del 25 de noviembre de 2014 se dispuso la reconfiguración del TFA en tres (3) salas especializadas, distintas a las dos anteriores.

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

Regístrese y comuníquese.



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



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



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