



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° 034-2015-OEFA/TFA-SEM**

EXPEDIENTE N° : 154-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A.  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 662-2014-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI del 11 de noviembre de 2014, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Compañía Minera Antamina S.A. por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) Disponer inadecuadamente los sedimentos del proceso de tratamiento de efluentes realizado en el reservorio de aguas industriales tratadas, en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, por lo que incumplió el artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
- (ii) Almacenar inadecuadamente los residuos sólidos industriales en las estaciones de válvulas de conducción de pulpa del mineroducto, por lo que incumplió el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

**Finalmente, se enmienda la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI del 11 de noviembre de 2014, puesto que la primera instancia omitió señalar que las conductas infractoras antes mencionadas configuraban la infracción al literal c) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, considerando que ello no afecta el principio del debido procedimiento de la administrada".**

Lima, 19 de mayo de 2015

**I. ANTECEDENTES**

1. Compañía Minera Antamina S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Antamina**) es titular de la Planta de Filtrado Huarmey, ubicada en el distrito de Huarmey, provincia de Huarmey y departamento de Ancash.
2. Mediante Resolución Ministerial N° 091-2008-MEM/AAM del 22 de abril de 2008, se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto "Expansión de Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento del Proyecto Antamina" (en adelante, **EIA Expansión de Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento**).

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20330262428.

3. Del 15 al 18 de setiembre de 2010, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular<sup>2</sup> a la Planta de Filtrado Huarney, durante la cual se detectó el incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de la administrada, conforme se desprende del Informe N° 005-2010-MA-SR/EP&S (en adelante, **Informe de Supervisión**<sup>3</sup>), complementado con los Informes N°s 1128-2011-OEFA/DS<sup>4</sup> y 0006-2012-OEFA/DS<sup>5</sup>.
4. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 1432-2014-OEFA/DFSAI-SDI<sup>6</sup> del 29 de agosto de 2014 (notificada el 2 de setiembre del mismo año), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Antamina.
5. El 13 de octubre de 2014, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Antamina ante la DFSAI, tal como consta en el Acta correspondiente<sup>7</sup>.
6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Antamina<sup>8</sup>, mediante Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI<sup>9</sup> del 11 de noviembre de 2014 (notificada en esa misma fecha), la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad de la administrada por la comisión de las infracciones que se muestran a continuación en el Cuadro N° 1<sup>10</sup>:

<sup>2</sup> A través de la empresa supervisora CONSORCIO GEOSURVEY SHESA CONSULTING – CLEAN TECHNOLOGY SAC – EMAIMEHSUR SRL – PROING & SERTEC S.A.

<sup>3</sup> Elaborado por la empresa supervisora CONSORCIO GEOSURVEY SHESA CONSULTING – CLEAN TECHNOLOGY SAC – EMAIMEHSUR SRL – PROING & SERTEC S.A. (fojas 10 a 781).

<sup>4</sup> Elaborado por la DS (fojas 782 a 787).

<sup>5</sup> Elaborado por la DS (fojas 788 a 793).

Cabe señalar que mediante los Informes N°s 1128-2011-OEFA/DS y 0006-2012-OEFA/DS, que contienen los resultados de la supervisión regular del año 2010 realizada a la Planta de Filtrado Huarney, se recomendó aprobar el Informe de Supervisión realizado en la Planta de Filtrado Huarney, correspondiente a Antamina.

<sup>6</sup> Fojas 799 a 807.

<sup>7</sup> Foja 860.

<sup>8</sup> A través del escrito con Registro N° 038291 del 23 de setiembre de 2014 (fojas 809 a 856).

<sup>9</sup> Fojas 882 a 900.

<sup>10</sup> Cabe señalar que a través del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI se dispuso el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador, respecto a las siguientes conductas imputadas:

- En la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales Domésticas STP – C, ubicada en el punto 811027 E, 8880803 N (datum WGS 84), se determinó que los lodos sedimentados con almacenados en bolsas plásticas para basura, sobre terreno natural sin impermeabilizar y fuera de la instalación, para posteriormente disponerlos en la planta de compostaje sin tratamiento previo, lo cual habría generado el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero – Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.
- En las estaciones de válvulas de monitoreo de la línea de conducción de Pulpa del Mineroducto, las pozas de contingencia no presentan una adecuada impermeabilización de las juntas de dilatación y se vienen almacenando residuos sólidos industriales sobre terreno natural en dichas estaciones, lo cual habría generado el incumplimiento



**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas sobre las cuales la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI determinó responsabilidad administrativa**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Se evidenció en el reservorio de aguas industriales tratadas, la acumulación de sedimentos del proceso, hacia el lado oeste del mismo, ubicado en el punto 809265 E, 8882150 N (datum WGS 84), los cuales no se han dispuesto adecuadamente en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos.	Artículo 10° y numerales 1 y 5 del artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, <b>Decreto Supremo N° 057-2004-PCM</b> ) <sup>11</sup> .	Literal c) del numeral 2 del artículo 145° y literal b) del numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>12</sup> .
2	En las estaciones válvulas de conducción de pulpa del mineroducto se viene almacenando inadecuadamente los residuos sólidos industriales.	Artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal c) del numeral 2 del artículo 145° y literal b) del numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Fuente: Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos<sup>13</sup>:

del artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero – Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

<sup>11</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, que aprobó el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

**Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS – RS o EC – RS**

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS – RS o a la EC – RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
- (...)
5. En área que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS – RS responsable de dichos residuos.

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

**Artículo 145°.- Infracciones**

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

- (...)
2. Infracciones graves.- en los siguientes casos:
  - (...)
  - c) Abandono, disposición o eliminación de los residuos en lugares no permitidos;
  - (...)

**Artículo 147°.- Sanciones**

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

- (...)
2. Infracciones graves:
  - a. Suspensión parcial o total, por un periodo de procedimientos operativos de las EPS de gestión no municipal; y,
  - b. Multa desde 21 a 50 UIT. En caso se trate de residuos peligrosos, la multa será de 51 hasta 100 UIT.

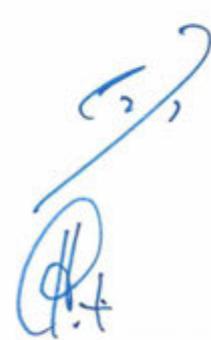
<sup>13</sup> Cabe señalar que en la presente resolución solo se está haciendo mención a los fundamentos respecto a las infracciones por las cuales la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI declaró la existencia de responsabilidad.

- a) La DFSAI señaló que Antamina no realizó un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos (sedimentos provenientes de la planta de tratamiento de aguas industriales), debido a que realizó la disposición de los mismos a la intemperie hacia el lado oeste del reservorio de aguas industriales tratadas y no en un almacén temporal previo a su entrega a la EPS – RS, siendo que dicha conducta genera el incumplimiento del artículo 10° y de los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>14</sup>.

Además, la DFSAI precisó que de acuerdo con el EIA Expansión de Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento, la planta de tratamiento de efluentes industriales se alimenta de flujos con presencia de concentrados de cobre y zinc, provenientes del rebose de sus correspondientes clarificadores y del agua utilizada para dividir los lotes de concentrado del mineroducto<sup>15</sup>; por lo cual los sedimentos provenientes de dicha planta constituyen importantes depósitos de traza de metales y que si bien luego del tratamiento se realiza una regularización del pH del agua, esto no garantiza que los sedimentos que lleguen a la Poza de Irrigación N° 1 estén libres de estos metales pesados (cuya toxicidad es importante para la determinación de los posibles efectos que se generen en el ambiente). En ese sentido, desvirtuó el argumento señalado por la administrada referido a que los sedimentos observados durante la supervisión regular del año 2010 no podían considerarse como peligrosos, por cuanto provenían de la limpieza realizada a la Poza de Irrigación N° 1, la cual es utilizada para depositar las aguas provenientes del sistema de tratamiento de efluentes industriales que servirían para la irrigación de zonas aledañas a la unidad.

- b) La DFSAI indicó que Antamina no realizó un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos industriales (maderas y tuberías de concreto), debido a que realizó la disposición de los mismos a la intemperie y no en el almacén temporal previo a su entrega a la EPS – RS, siendo que dicha conducta genera el incumplimiento del artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>16</sup>.

En cuanto a lo argumentado por la administrada respecto a que en su oportunidad manifestó que la autoridad instructora no había probado que la disposición de residuos sobre el terreno observado genere algún tipo de daño ambiental, razón por la cual la infracción imputada transgredió la presunción de licitud, la DFSAI señaló que el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM exige la ejecución de medidas de acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos de forma tal que se evite la contaminación ambiental y las malas prácticas de manejo de residuos; en tal sentido, para que se genere su incumplimiento basta con su simple inobservancia, no siendo necesaria la acreditación del daño ambiental asociado a las prácticas inidóneas.

  
<sup>14</sup> Considerando 106 de la resolución materia de impugnación.

<sup>15</sup> Asimismo, la DFSAI indicó que la mencionada planta de tratamiento de efluentes cuenta con un proceso de tratamiento de efluentes industriales, mediante el cual se destruye anualmente 27 000 kg de cianuro adherido al zinc y al cobre.

<sup>16</sup> Considerando 114 de la resolución materia de impugnación.



8. El 2 de diciembre de 2014, Antamina interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI, a través de la cual presentó argumentos de defensa contra la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa; y, además, solicitó la aclaración de los considerandos 70, 71, 72, 74 y 75 de dicha resolución<sup>17</sup> (vinculados al análisis de un hecho imputado que finalmente fue archivado por la DFSAI<sup>18</sup>), por cuanto en ellos se hace referencia a dos zonas distintas que comprenden las Estaciones de Válvulas del Mineroducto (en adelante, **EVM**): (i) el Área de Válvulas en sentido estricto (en adelante, **AV**); y, (ii) la Poza de Emergencia (en adelante, **PE**).

<sup>17</sup> Según lo manifestado por Antamina luego de las aclaraciones solicitadas, los mencionados considerandos deberían quedar de la siguiente manera:

• **"PÁRRAFO 70**

**DICE:** En sus descargos, el titular minero manifestó que la vista fotográfica No 4 (única evidencia de la supervisora) no correspondía a una de las Pozas de Emergencia de 1800 m<sup>3</sup> a que hace referencia el EIA Expansión del Tajo Abierto y Optimización, sino a una de las estaciones de válvulas del mineroducto (que según su diseño no contaría con pozas de emergencia).

**DEBE DECIR:** En sus descargos, el titular minero manifestó que la vista fotográfica No 4 (única evidencia de la supervisora) no correspondía a una de las PE de 1800 m<sup>3</sup> a que hace referencia el EIA Expansión del Tajo Abierto y Optimización, sino al AV.

• **PÁRRAFO 71**

**DICE:** Dicha aseveración fue reiterada por Antamina en la audiencia informe oral llevada a cabo el 13 de octubre de 2014, donde reiteró que las PE (donde se aplica el compromiso de la impermeabilización) constituyen componentes que no se encuentran dentro de las estaciones de válvulas del mineroducto, sino en lugares distintos a estas.

**DEBE DECIR:** Dicha aseveración fue reiterada por Antamina en la audiencia informe oral llevada a cabo el 13 de octubre de 2014, donde reiteró que las PE (donde se aplica el compromiso de la impermeabilización) constituyen componentes distintos al AV.

• **PÁRRAFO 72**

**DICE:** (...) En ese sentido, la obligación de impermeabilización prevista en dicho instrumento para las pozas de emergencia no debería extenderse a las estaciones de válvulas.

**DEBE DECIR:** (...) En ese sentido, la obligación de impermeabilización prevista en dicho instrumento para las pozas de emergencia no debería extenderse a las estaciones de válvulas.

• **PÁRRAFO 74**

**DICE:** Para corroborar lo alegado por Antamina, a continuación se presenta la Figura B1-3 del EIA del Proyecto Expansión de Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento, donde se observa que la Planta de Filtrado de Huarmey cuenta con una sola poza, que además de servir para la colección de efluentes también serviría para coleccionar el concentrado en casos de emergencia. En dicho mapa se puede evidenciar, además, que existe una distancia considerable entre la referida poza y la estación de válvulas donde se evidenció el hallazgo.

**DEBE DECIR:** Dicha aseveración fue reiterada por Antamina en la audiencia informe oral llevada a cabo el 13 de octubre de 2014, donde reiteró que las PE (donde se aplica el compromiso de la impermeabilización) constituyen componentes distintos al AV.

**ACOTACIÓN:**

La figura B1-3 que aparece en el folio 22 de la Resolución Directoral, no corresponde a una EVM, sino a una vista de la Planta de Filtrado Huarmey ubicada en el Puerto Punta de Lobitos, distrito y provincia de Huarmey. La imagen que realmente grafica la integridad de una EVM y que permite apreciar la existencia de dos áreas o componentes diferentes (PE y el AV) (...).

• **PÁRRAFO 75**

**DICE:** De acuerdo a lo desarrollado, la poza de emergencia a que hace referencia el EIA no se encuentra dentro de las estaciones de válvulas, de allí que la Fotografía No. 4 no constituye una evidencia de la falta de impermeabilización de una de las pozas de emergencia.

**DEBE DECIR:** De acuerdo a lo desarrollado, las PE a que hace referencia el EIA sí se encuentran dentro de las EVM, sin embargo la Fotografía No. 4 de la Resolución Directoral no es una vista de dicha poza sino del AV, y por tanto no constituye una evidencia de la falta de impermeabilización de una de las PE.

<sup>18</sup> El hecho imputado archivado estaba referido a que en las estaciones de válvulas y monitoreo de la pulpa del mineroducto, las pozas de contingencia no presentaban una adecuada impermeabilización de las juntas de dilatación.

9. Mediante Resolución Directoral N° 035-2015-OEFA/DFSAI<sup>19</sup> del 15 de enero de 2015 (notificada el 20 del mismo mes), la DFSAI: (i) rectificó los errores materiales contenidos en la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI<sup>20</sup>; (ii) denegó la solicitud de aclaración solicitada por Antamina; (iii) otorgó a la administrada un plazo de quince (15) días hábiles para que la administrada presente el recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI, caso contrario, su recurso de reconsideración será tramitado como uno de apelación, en el extremo que impugna la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI<sup>21</sup>.
10. El 10 de febrero de 2015, Antamina interpuso recurso de apelación<sup>22</sup> contra la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI, de acuerdo con los siguientes fundamentos:
- a) Se ha vulnerado el principio de tipicidad consagrado en el literal d) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú y recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), por cuanto "los hechos que son invocados en la Resolución de Multa como sustento de la Infracción No. 1 no constituyen una

<sup>19</sup> Fojas 980 a 986.

<sup>20</sup> En su considerando 8 señaló que: "(...) los siguientes errores materiales identificados en la Resolución y rectificados en virtud del presente documentos son eficaces desde el 11 de noviembre de 2014":

Ubicación en la Resolución	Dice	Debe decir
Numeral 74	Para corroborar lo alegado por Antamina, a continuación se presenta la Figura B1-3 del EIA del Proyecto Expansión de Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento. En dicho mapa se puede evidenciar, además, que existe una distancia considerable entre la referida poza y la estación de válvulas donde se evidenció el Hallazgo.	Para corroborar lo alegado por Antamina, a continuación se presenta la Figura 6-2 del Anexo BI del Volumen B del EIA del Proyecto Expansión de Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento. En dicho mapa se puede evidenciar, además, que existe una distancia considerable entre la referida poza y la estación de válvulas donde se evidenció el Hallazgo.
	<b>Figura B1-3: Mapa de ubicación de la Poza de Colección de efluentes y la Estación de Válvulas</b>	<b>Figura 6-2: Distribución de las Instalaciones del Puerto</b>
Numeral 108	Durante la supervisión realizada en la Planta de Filtrado Huarmey se observó (...), lo que la Supervisora reportó como un hallazgo, conforme al siguiente detalle:  <b>Hallazgo N° 1</b> En las estaciones de válvulas (...)	Durante la supervisión realizada en la Planta de Filtrado Huarmey se observó (...), lo que la Supervisora reportó como un hallazgo, conforme al siguiente detalle:  <b>Hallazgo N° 3</b> En las estaciones de válvulas (...)
Numeral 109	Lo señalado anteriormente se aprecia en la <b>fotografía N° 18</b> del Informe de Supervisión, según se observa a continuación:	Lo señalado anteriormente se aprecia en la <b>fotografía N° 15</b> del Informe de Supervisión, según se observa a continuación:
Pie de Página N° 50	Folio <b>25</b> .	Folio <b>417 reverso del Expediente</b> .

<sup>21</sup> La DFSAI señaló que de acuerdo con el numeral 2.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA-CD contra la resolución que declare la responsabilidad administrativa en primera instancia, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación.

<sup>22</sup> A través del escrito con Registro N° 09253 (fojas 987 a 1078).



vulneración de las normas legales invocadas”, es decir, que se pretende imponer una sanción por la comisión de ciertos hechos cuando los mismos no pueden ser subsumidos o no coinciden con todos los elementos objetivos y subjetivos del supuesto o tipo legal descritos en las normas legales que se vienen invocando como sustento.

Al respecto, precisó que la conducta infractora alegada para declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Antamina por el incumplimiento del artículo 10° y de los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se sustenta en que (i) los residuos sólidos almacenados eran peligrosos; y, (ii) no se había cumplido con un adecuado almacenamiento temporal de los mismos.

Respecto al punto (i), la administrada señaló que lo observado por la supervisora no eran residuos sólidos peligrosos, ya que el agua almacenada en la Poza de Irrigación N° 1 corresponde a aguas previamente tratadas en la planta de tratamiento de efluentes, por lo que no se pueden considerar a los sedimentos como residuos sólidos peligrosos. A efectos de acreditar lo señalado, la administrada adjuntó el Informe de Ensayo con código MA1007944<sup>23</sup>, en el cual se observa que los resultados obtenidos de la calidad del agua están por debajo de los Límites Máximos Permisibles (en adelante, **LMP**). Además, Antamina sostuvo que para que los sedimentos sean considerados como peligrosos, deben estar expresamente recogidos en la lista A del Anexo 4 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM o en su defecto tener las características de peligrosidad detalladas en su Anexo 6, lo cual no ocurriría en el presente caso. En consecuencia, no resulta aplicable sustentar que lo observado durante la supervisión regular del año 2010 genera el incumplimiento de los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>24</sup>.

En cuanto al punto (ii), Antamina sostuvo que el acopio de los residuos sedimentados producto de la limpieza de la Poza de Irrigación N° 1<sup>25</sup> se realizó de forma momentánea sobre una plataforma, ya que las labores de limpieza culminaron poco antes de la llegada de los supervisores. En ese sentido, lo observado por la supervisora no debe considerarse como una actividad de disposición temporal ni final, sino como una fase del procedimiento de limpieza,

<sup>23</sup> Anexo 4 de su recurso de apelación (Fojas 1023 a 1041).

<sup>24</sup> Antamina añadió que la *“imposibilidad de aplicar las normas legales reguladas para Residuos Sólidos Peligrosos a RESIDUOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS ya ha sido expresamente reconocida por la DFSAI en los numerales 95 a 98 de la Resolución Directoral No. 275-2014-OEFA/DFSAI; más aun tratándose de un procedimiento administrativo de naturaleza sancionadora;*  
95. (...) Sin embargo, dado que los residuos encontrados por la Supervisora no califican como residuos sólidos peligrosos, el presente artículo tampoco sería de aplicación en el presente caso.  
96. En ese sentido, considerando que el numeral 4 del artículo 230° de la LPAG establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía, se debe señalar que en el presente procedimiento administrativo sancionador no existe una conexión entre la conducta infractora y las normas sancionadoras (...).”

<sup>25</sup> Que figura en la fotografía N° 2 del Informe de Supervisión.

que culminaría con el traslado de los residuos al almacén temporal previo a su entrega a la EPS – RS. En consecuencia, su conducta no transgrede el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

- b) Por otro lado, la administrada señaló que la DFSAI fundamentó la determinación de la existencia de su responsabilidad administrativa en que los residuos sólidos industriales se encontraban dispersos en las estaciones de válvulas, por lo que no se habría realizado un adecuado acondicionamiento de los mismos.

Sin embargo, alegó Antamina que tal como se muestra en la fotografía N° 5 contenida en el Informe de Supervisión el lugar donde se encontraban los residuos era una zona de almacenamiento temporal, debidamente rotulada y con un área demarcada mediante cinta, dentro de una zona industrial que constituye la estación de válvulas, de acuerdo con lo dispuesto en la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>26</sup>. Asimismo, precisó que los residuos almacenados no eran peligrosos, pues eran madera y tuberías de concreto sin usar, de acuerdo con lo señalado en los anexos 4 y 6 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. En ese sentido, no resultaba aplicable el numeral 2 del artículo 147° del mencionado decreto supremo como norma tipificadora de la infracción imputada.

Agregó la administrada, que debido a la lejanía entre la ubicación de las estaciones de válvulas del mineroducto y la de sus instalaciones principales (Unidad Minera Antamina y Planta de Filtrado Huarney), el traslado de los residuos hasta el destino final toma un tiempo mayor, puesto que se debe esperar la llegada de los vehículos de la EPS – RS según la frecuencia establecida<sup>27</sup>.

Asimismo, Antamina precisó que los residuos almacenados temporalmente no eran peligrosos (pues consistían en madera y tuberías de concreto sin usar), de acuerdo con lo dispuesto en los Anexos 5 y 6 del Decreto Supremo N° 057-

<sup>26</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.  
Disposición Complementaria, Transitoria y Final.  
Décima.- Definiciones

Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:

1. (...)
2. Almacenamiento: Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.
3. Almacenamiento central: Lugar o instalación donde se consolida y acumula temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora, en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado.
4. Almacenamiento intermedio: Lugar o instalación que recibe directamente los residuos generados por la fuente, utilizando contenedores para su almacenamiento, y posterior evacuación hacia el almacenamiento central.

<sup>27</sup> Antamina argumentó que lo afirmado puede ser acreditado mediante el Contrato de prestación de manejo integral de residuos industriales y baños suscrito con la empresa Ecocentury S.A.C., en el cual se señala lo siguiente respecto a las actividades de la EPS – RS:

17. Servicio de recolección de residuos y limpieza de baños en la ruta PPL – Sta. Rosa: Estaciones de válvulas, puestos de monitoreo de mineroducto en carretera, oficinas de RRCC en Huarney y Control Tunán (4 baños);



2004-PCM. En ese sentido, el numeral 2 del artículo 147° del mencionado decreto supremo no resultaba aplicable como norma tipificadora de la infracción imputada.

Igualmente, la administrada indicó que el hecho de que los residuos se encontraban a la intemperie no constituye de por sí una conducta pasible de sanción, pues ello dependerá de las características de los residuos y la evaluación técnica que se realice para su almacenamiento temporal.

En tal sentido, se han vulnerado los principios de verdad material y presunción de licitud recogidos en la Ley N° 27444, por cuanto la DFSAI basó sus afirmaciones en conjeturas sin realizar una actividad probatoria pertinente, que acredite que los residuos sólidos hayan estado dispersos en varias estaciones de válvulas y no en la zona de almacenamiento temporal prevista para tal fin.

- c) Finalmente, Antamina señaló que si bien se archivó la infracción referida a que en las estaciones de válvulas y de monitoreo de la línea de conducción de pulpa del mineroducto, las pozas de contingencia no presentan una adecuada impermeabilización de las juntas de dilatación, corresponde realizar una aclaración de los considerandos 70, 71, 72, 74 y 75 de la resolución apelada<sup>28</sup>, por cuanto en ellos se hace referencia a dos zonas distintas que comprenden las EVM: (i) el AV; y, (ii) la PE.

11. El 19 de mayo de 2015, se llevó a cabo la audiencia de Informe oral solicitada por Antamina ante la Sala Especializada en Minería, tal como se observa en la Constancia de Participación<sup>29</sup>.

## II. COMPETENCIA

12. 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**)<sup>30</sup>, se crea el OEFA.
13. 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

<sup>28</sup> La mencionada solicitud de aclaración de Antamina ha sido fundamentada en los mismos términos que en su recurso de reconsideración interpuesto el 2 de diciembre de 2014.

Ver: Pie de página 17 de la presente resolución.

<sup>29</sup> Foja 1089.

<sup>30</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

**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.

adelante, **Ley N° 29325**)<sup>31</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

14. 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 OEFA<sup>32</sup>.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>33</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>34</sup> al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>35</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.

<sup>31</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

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.

<sup>32</sup> **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.

<sup>33</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>34</sup> **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

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

<sup>35</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA**, 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.



16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>36</sup> y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>37</sup> 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.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. 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)<sup>38</sup>.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>39</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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:

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

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>39</sup> LEY N° 28611, que aprobó la Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

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

19. 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.
20. 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 que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>40</sup>.
21. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico, que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>41</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida así como el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>42</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>43</sup>.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>44</sup>.
23. En tal contexto, 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

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>41</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho:

(...)

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

<sup>42</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:

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

<sup>43</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>44</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

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

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

25. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si se encuentra acreditado que Antamina incumplió el artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al no haber dispuesto adecuadamente los sedimentos del proceso de tratamiento de efluentes realizado en el reservorio de aguas industriales tratadas, en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, y si se vulneró el principio de tipicidad recogido en el artículo 230° de la Ley N° 27444.
  - (ii) Si se encuentra acreditado que Antamina incumplió el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haber almacenado inadecuadamente los residuos sólidos industriales en las estaciones de válvulas de conducción de pulpa del mineroducto, y si se vulneraron los principios de verdad material y de presunción de licitud recogidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444.
  - (iii) Si corresponde aclarar los numerales 70, 71, 72, 74 y 75 de la resolución apelada.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1. Si se encuentra acreditado que Antamina incumplió el artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al no haber dispuesto adecuadamente los sedimentos del proceso de tratamiento de efluentes realizado en el reservorio de aguas industriales tratadas, en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, y si se vulneró el principio de tipicidad recogido en el artículo 230° de la Ley N° 27444

26. Antamina manifestó que se habría vulnerado el principio de tipicidad consagrado en el literal d) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú y recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, por cuanto se pretende imponer una sanción por la comisión de hechos que no pueden ser subsumidos en el tipo descrito en las normas legales invocadas como sustento de la infracción, debido a que: (i) los sedimentos observados durante la supervisión regular del año 2010 no eran residuos sólidos peligrosos, por lo cual no resultan aplicables los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; y (ii) el acopio de estos sedimentos fue una acción momentánea (como parte del procedimiento de limpieza) y no una actividad de disposición temporal ni final de residuos sólidos, razón por la cual no resulta aplicable el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

27. Con relación a ello, cabe indicar que el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>45</sup>, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
28. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el **hecho concreto imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma**. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado "principio de tipicidad en sentido estricto"<sup>46</sup>. (Resaltado agregado).
29. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional<sup>47</sup> ha señalado, con relación al principio de tipicidad, que este exige un "nivel de precisión suficiente" en la descripción de la

<sup>45</sup> 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: (...)

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.

<sup>46</sup> Para Nieto García:

En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación - en la fase de la aplicación de la norma - viene la exigencia de que el *hecho concreto* imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5° Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

<sup>47</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. "El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa)**.

46. **El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**". (Resaltado agregado)



- conducta considerada como infracción administrativa, ello con la finalidad de que – en un caso en concreto – al realizarse la subsunción del hecho en la norma, esta actividad pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
30. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que en un procedimiento administrativo sancionador el hecho imputado al administrado corresponda con el descrito en el tipo de la infracción.
  31. En ese sentido, esta Sala considera que, en observancia del principio de tipicidad en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa (fase de la aplicación de la norma), la autoridad instructora debe subsumir adecuadamente el hecho imputado al administrado en el tipo infractor respectivo, debiendo este haber sido verificado por la citada autoridad, en el ejercicio de su función fiscalizadora.
  32. Cabe precisar que este Tribunal Administrativo ha realizado en distintos pronunciamientos<sup>48</sup> una distinción entre los conceptos de norma sustantiva y norma tipificadora, ello a efectos de analizar el tipo infractor referido a las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos administrativos sancionadores. En este sentido, se ha señalado que la primera (norma sustantiva) prevé la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda (norma tipificadora), recoge la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica<sup>49</sup>.
  33. Partiendo de ello, en el presente caso, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 1432-2014-OEFA/DFSAI-SDI, comunicó a Antamina el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por el presunto incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (**conformando ambas la norma sustantiva**). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción prevista en el literal c) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, cuya

Expediente N° 2192-2004-AA

1. "(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal". (Resaltado agregado).

<sup>48</sup> Conforme se observa, por ejemplo, en las Resoluciones N° 006-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE.

<sup>49</sup> En este punto, cabe precisar que, para efectos del presente análisis, esta Sala considera que la "norma tipificadora", además de describir la infracción administrativa, engloba la consecuencia jurídica correspondiente (esto, es la atribución de la sanción aplicable al caso). Partiendo de ello, la "norma tipificadora" puede englobar – como sucede en el presente caso – tanto el dispositivo legal que tipifica en estricto la infracción, como aquél que especifica la sanción correspondiente.

Cabe destacar que dicho razonamiento guarda armonía con lo señalado por Morón, el cual precisa que la tipificación indirecta, generalmente, se concreta a través de distintos preceptos, los cuales se encuentran disgregados "en normas distintas, e incluso cuerpos normativos separados". (Subrayado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 712.

sanción se encuentra establecida en el literal b) del numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (**representando estas la norma tipificadora**).

34. En ese contexto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, todo generador está obligado a almacenar sus residuos de forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, previo a su entrega a la EPS-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final, no estando permitido el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos en terrenos abiertos ni en áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y las normas específicas que emanen de este último dispositivo.
35. Sobre la base de las disposiciones antes citadas, se advierte que los generadores de residuos sólidos peligrosos tienen la obligación de colocar estos residuos sólidos peligrosos en terrenos cerrados y en áreas que reúnan las condiciones previstas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>50</sup>, en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, previo a su entrega a la EPS-RS.
36. Ahora bien, corresponde señalar que el incumplimiento de la norma sustantiva (artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) genera la infracción administrativa prevista en la norma tipificadora, en la medida que el referido incumplimiento constituye el abandono, disposición o eliminación de los residuos en lugares no permitidos.
37. Con relación al hecho imputado, cabe precisar que en el presente caso, durante la supervisión regular del año 2010 a la Planta de Filtrado Huarmey, se observó lo siguiente<sup>51</sup>:

<sup>50</sup> Respecto a las condiciones que deben reunir las áreas de almacenamiento de residuos sólidos peligrosos previstas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la referida norma señala lo siguiente:

**\*Artículo 40.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador**

*El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:*

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;
6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37 del Reglamento;
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste\*.

<sup>51</sup> Asimismo, en el acápite "4. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES" del Informe de Supervisión se describió lo siguiente:

Observación 1



Cuadro N° 2: Matriz de supervisión<sup>52</sup>

N°	Componentes		Malo	Deficiente	Regular	Bueno	Actividades desarrolladas	Sustento
8	Manejo de los lodos generados en los sistemas de tratamiento.	Disposición final		X			(...) Se evidenció en el Reservorio de Aguas Industriales Tratadas (Efluente), la acumulación de sedimentos del proceso, hacia el lado Oeste del mismo, ubicado en el punto 809265 E, 8882150 N (datum WGS 84), los cuales no se han dispuesto adecuadamente <u>en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos</u> (Subrayado agregado).	Fotografía N° 2 (...). Recomendación N° 1 (...).

Fuente: Informe de Supervisión  
Elaboración: TFA

38. Tal observación se complementa con la fotografía N° 2, que forma parte del Informe de Supervisión, la cual fue descrita por la supervisora de la siguiente manera:

EMS

2, 1

Ⓟ

Se evidenció en el reservorio de aguas industriales tratadas (efluente), la acumulación de sedimentos del proceso, hacia el lado Oeste del mismo, ubicado en el punto 809265 E, 8882150 N (datum WGS 84), los cuales no se han dispuesto adecuadamente en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos (Resaltado agregado).

Recomendación 1

Disponer los sedimentos sólidos adecuadamente en el almacén temporal de residuos sólidos industriales y peligrosos para su disposición final por una EPS – RS registrada en DIGSESA o reinsertarlos al proceso industrial, según la evaluación correspondiente de los sedimentos acumulados.

<sup>52</sup> Foja 46.



Fotografía N° 2: "Acumulación de sedimentos del proceso, hacia el lado oeste del reservorio de aguas industriales tratadas, recomendación N° 1".

39. Respecto a dicha observación, Antamina señaló que los sedimentos provenientes de la planta de tratamiento de efluentes industriales no son residuos sólidos peligrosos, pues el agua almacenada en la Poza de Irrigación N° 1 corresponde a aguas previamente tratadas en la planta de tratamiento de efluentes y del Informe de Ensayo con código MA1007944<sup>53</sup>, se observa que los resultados obtenidos del efluente están por debajo de los LMP.
40. Con relación a lo mencionado por la administrada, corresponde precisar que los sedimentos observados durante la supervisión regular del año 2010 provienen de la Poza de Irrigación N° 1, que forma parte del sistema de tratamiento de efluentes industriales<sup>54</sup>; teniendo en cuenta ello, la administrada sugiere que siendo que las aguas de esta poza han recibido un tratamiento previo y no superan los LMP, estos sedimentos no son residuos sólidos peligrosos.
41. Al respecto, debe mencionarse que del Informe de Ensayo con código MA1007944 presentado por la administrada se advierte que las aguas de la Poza de Irrigación N° 1 no superarían los LMP; sin embargo, ello no resulta ser un medio probatorio

<sup>53</sup> Anexo 4 de su recurso de apelación.

<sup>54</sup> Al respecto, corresponde señalar que de la revisión del EIA Expansión de Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento, se observa en la sección "6.1.5. Planta de Tratamiento del Efluente" que la planta cuenta con los siguientes componentes: poza de colección de efluentes, tanque de pre-mezclado, tanques de reacción, clarificador, filtros de arena, tanque para el efluente tratado y tanque de reactivos. El agua neutralizada es enviada a la poza de irrigación donde es preparada para ser usada en la irrigación como disposición final. De lo señalado se desprende que la Poza de Irrigación, a la que hace mención Antamina, forma parte del sistema de tratamiento de efluentes.



pertinente para determinar que los sedimentos no son residuos sólidos peligrosos, pues el hecho de que dichas aguas cumplan con los LMP no descarta la presencia de trazas de cobre y zinc precipitadas por gravedad en el fondo de la referida poza.

42. Por otro lado, respecto a lo argumentado por la administrada, en el sentido que para que los sedimentos del proceso sean considerados como peligrosos, deben estar expresamente recogidos en la lista A del Anexo 4 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM o en su defecto tener las características de peligrosidad detalladas en su Anexo 6, lo cual no ocurriría en el presente caso, cabe indicar que el artículo 27° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM señala lo siguiente:

**"Artículo 27.- Calificación de residuo peligroso**

1. La calificación de residuo peligroso se realizará de acuerdo a los Anexos 4 y 5 del presente reglamento. El Ministerio de Salud, en coordinación con el sector competente, y mediante resolución ministerial, puede declarar como peligroso a otros residuos, cuando presenten alguna de las características establecidas en el artículo 22 de la Ley o en el Anexo 6 de este Reglamento, o en su defecto declararlo no peligroso, cuando el residuo no represente mayor riesgo para la salud y el ambiente; y,

2. La DIGESA establecerá los criterios, metodologías y guías técnicas para la clasificación de los residuos peligrosos cuando no esté determinado en la norma indicada en el numeral anterior.

**3. Se consideran también, como residuos peligrosos; los lodos de los sistemas de tratamiento de agua para consumo humano o de aguas residuales; u otros que tengan las condiciones establecidas en el artículo anterior, salvo que el generador demuestre lo contrario con los respectivos estudios técnicos que lo sustenten".**

43. En tal sentido, si bien el numeral 1 del artículo 27° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM antes citado señala que la calificación de residuos peligrosos se realizará de acuerdo a los Anexos 4 y 5 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en el numeral 3 de la norma precitada se especifica que también se considerarán residuos sólidos peligrosos los lodos de los sistemas de tratamiento de aguas residuales, a menos que el generador demuestre lo contrario con los respectivos estudios técnicos que lo sustenten, lo cual no ha sucedido en el presente caso<sup>55</sup>.

44. A mayor abundamiento, de la revisión del EIA Expansión del Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento se observa que la planta de tratamiento de efluentes industriales a la que hace referencia Antamina en su recurso de apelación, trata los flujos de rebose provenientes de los clarificadores para los concentrados de cobre y zinc para la sedimentación y recuperación de sólidos<sup>56</sup> y el agua del mineroducto utilizado para dividir lotes de concentrados.

<sup>55</sup> Dichos estudios técnicos podrían comprender el análisis de los metales que contienen los lodos del proceso de limpieza.

<sup>56</sup> Tal como se observa en el Anexo B del EIA Expansión del Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento, que se expone a continuación:

\*Los principales componentes del sistema de manejo de concentrados son los siguientes:

(...)

- **Dos clarificadores para los concentrados de cobre y zinc para la sedimentación y recuperación de sólidos.** Se espera que los sólidos sedimentados formen una pulpa de aproximadamente 60% en sólidos para que sea bombeado nuevamente a los tanques de almacenamiento. El rebose (con <100 NTU de turbidez) es enviado al sistema de tratamiento de efluentes (resaltado agregado).

45. Así también, debe tenerse en cuenta que la mencionada planta opera con un sistema de recirculación de alta densidad de sólidos para precipitar los compuestos de metales disueltos y utiliza peróxido de hidrógeno para destruir los complejos de cianuro.
46. Finalmente, resulta pertinente señalar que en el Informe de Supervisión se indicó que los sedimentos provenientes de la planta de tratamiento de efluentes industriales debieron estar dispuestos en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos.
47. En consecuencia, esta Sala considera que se encuentra debidamente acreditado que los sedimentos observados durante la supervisión regular del año 2010 eran residuos sólidos peligrosos, debido a que (i) estos eran resultado de un proceso proveniente de los clarificadores para los concentrados de cobre y zinc para la sedimentación y recuperación de sólidos y del agua del mineroducto utilizado para dividir lotes de concentrados de acuerdo con el EIA Expansión del Tajo Abierto y Optimización del Procesamiento, (ii) estos provienen de la planta de tratamiento de efluentes industriales, lo cual se ajusta a la definición de residuos sólidos peligrosos establecida en el numeral 3 del artículo 27° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y, finalmente, (iii) ello fue apreciado por el supervisor quién consignó en el Informe de Supervisión que estos debían haber sido dispuestos adecuadamente en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos formulados por Antamina en estos extremos de su recurso de apelación.
48. De otro lado, la administrada señaló que el acopio de los sedimentos provenientes de la planta de tratamiento de efluentes industriales producto de la limpieza de la Poza de Irrigación N° 1<sup>57</sup> no es una actividad de disposición temporal ni final, sino una fase del procedimiento de limpieza, que efectivamente culminaría con el traslado de los residuos al almacén temporal previo a su entrega a la EPS – RS.
49. Al respecto, corresponde señalar que la generación de residuos sólidos peligrosos requiere un manejo particular, a través de actividades técnico – operativas que contempla la normativa de residuos sólidos, como acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS – RS. En ese sentido, el acopio de los sedimentos observados durante la supervisión regular del año 2010, no evidencia una disposición adecuada de los mencionados residuos, conforme lo dispone el artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Además, debe tenerse en cuenta que Antamina no ha presentado ningún medio probatorio que acredite tal afirmación, razón por la cual corresponde desestimar el argumento formulado por la recurrente en este extremo de su recurso de apelación.
50. En tal sentido, esta Sala considera que se encuentra acreditado, sobre la base del Informe de Supervisión, que Antamina acumuló sedimentos del proceso hacia el lado oeste del reservorio de aguas industriales tratadas, los cuales no fueron dispuestos adecuadamente en el almacén temporal de residuos sólidos peligrosos, hecho que constituye un incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 10° y los

<sup>57</sup> Que figuran en la fotografía N° 2 del Informe de Supervisión.



numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, toda vez que estos dispositivos exigen la colocación de estos residuos sólidos peligrosos en terrenos cerrados y en áreas que reúnan las condiciones previstas en el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, previo a su entrega a la EPS-RS. En consecuencia, se ha configurado la infracción prevista en el literal c) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; razón por la cual no se ha vulnerado el principio de tipicidad.

**V.2. Si se encuentra acreditado que Antamina incumplió el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, al haber almacenado inadecuadamente los residuos sólidos industriales en las estaciones de válvulas de conducción de pulpa del mineroducto, y si se vulneraron los principios de verdad material y de presunción de licitud recogidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444**

51. La presunción de licitud prevista 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 contrario<sup>58</sup>. 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)"<sup>59</sup>.*

52. En razón de ello, corresponde a esta Sala analizar si existen medios probatorios que acrediten que Antamina no realizó un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos industriales (maderas y tuberías de concreto), 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 probados<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 725 y 726.

<sup>60</sup> 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:

(...)

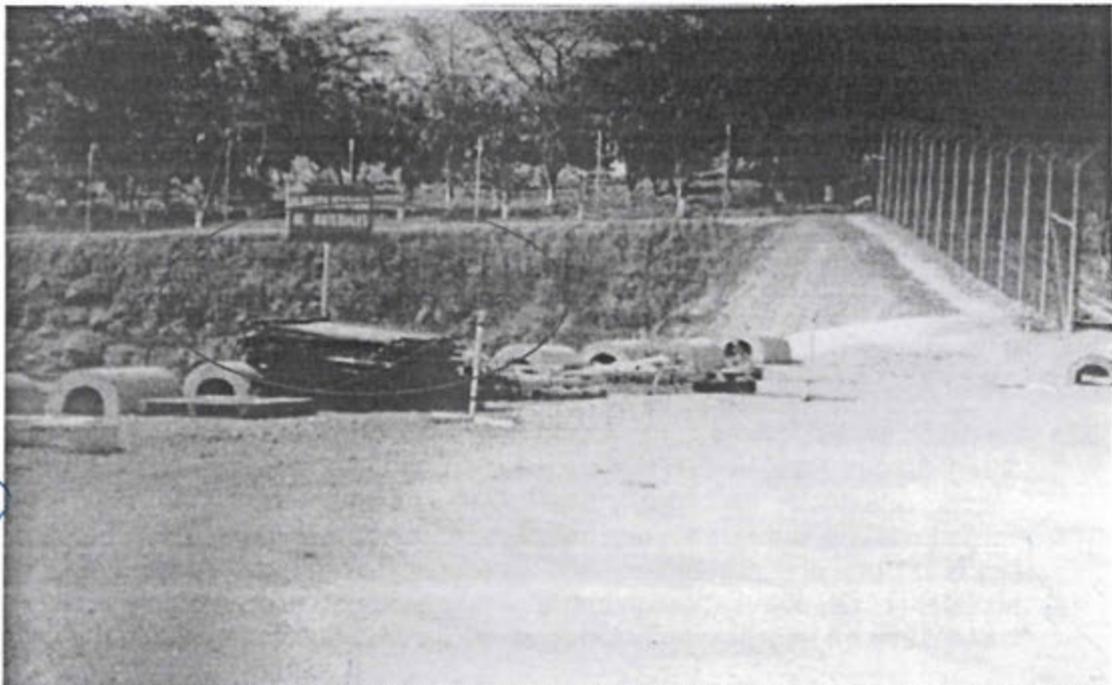
1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas

53. Al respecto, cabe indicar que el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM obliga al generador a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS – RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

54. De la revisión del Informe de Supervisión se observa que la supervisora consignó lo siguiente<sup>61</sup>:

*"En las estaciones de válvulas y monitoreo de la línea de conducción de pulpa del mineroducto, las pozas de contingencia no presentan una adecuada impermeabilización de las juntas de dilatación y se vienen almacenando inadecuadamente los residuos sólidos industriales".*

55. Tal observación se sustenta en la fotografía N° 5<sup>62</sup>, que forma parte del Informe de Supervisión, en la cual se observa el almacenamiento de residuos sólidos industriales sobre terreno natural en las estaciones de válvulas.



Fotografía N° 5: "Almacenamiento de residuos sólidos industriales sobre terreno natural en las estaciones de válvulas, recomendación N° 3".

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.

<sup>61</sup> Foja 24.

<sup>62</sup> Foja 81.



56. En virtud de ello, la DFSAI concluyó que Antamina no realizó un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos industriales (maderas y tuberías), debido a que la disposición de los mismos se encontró a la intemperie y no en un almacén temporal previo a la entrega a la EPS – RS o EC – RS o municipalidad.
57. Teniendo en cuenta que la determinación de la infracción imputada a Antamina se ha realizado sobre la base del contenido del Informe de Supervisión, corresponde precisar que 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 de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**)<sup>63</sup>, la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituye medio probatorio y se presume cierta, salvo prueba en contrario<sup>64</sup>.
58. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta Sala es de la opinión 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. Asimismo, los hechos plasmados en el correspondiente Informe de Supervisión, el cual tiene veracidad y fuerza probatoria, responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la empresa supervisora en ejercicio de sus funciones, siendo que todas sus labores son realizadas conforme a dispositivos legales pertinentes.
59. En consecuencia, en el Informe de Supervisión, contrariamente a lo señalado por Antamina, se constató que la administrada no realizó un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos industriales (maderas y tuberías), debido a que los mismos se encontraron a la intemperie y no en un almacén temporal previo a la entrega a la EPS – RS o EC – RS o municipalidad.
60. Ante la infracción imputada, Antamina precisó que tal como se muestra en la fotografía N° 5 contenida en el Informe de Supervisión el lugar donde se encontraban los residuos era una zona de almacenamiento temporal, debidamente rotulada y con un área demarcada mediante cinta, dentro de una zona industrial que constituye la estación de válvulas, de acuerdo con lo dispuesto en la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Debe indicarse que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 16°.

<sup>64</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental** publicada 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.

<sup>65</sup> **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Disposición Complementaria, Transitoria y Final.**

**Décima.- Definiciones**

Además de las definiciones contenidas en la Ley, para efecto de la aplicación de la Ley y este Reglamento se emplearán las siguientes definiciones:

5. (...)

Asimismo, precisó que los residuos almacenados no eran peligrosos, pues eran madera y tuberías de concreto sin usar, de acuerdo con lo señalado en los anexos 4 y 6 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. En ese sentido, no resultaba aplicable el numeral 2 del artículo 147° del mencionado decreto supremo como norma tipificadora de la infracción imputada.

61. Al respecto, Antamina debe tener en cuenta que durante la supervisión se observaron residuos sólidos industriales no peligrosos (madera y tuberías de concreto sin usar) que estaban dispuestos sobre el terreno natural, lo cual es un incumplimiento al artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, el cual exige una actuación por parte de administrado destinada a acondicionar y almacenar de forma idónea los residuos sólidos que genere, a fin de evitar contaminación ambiental. Así también, corresponde precisar que el numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM resulta aplicable tanto para residuos sólidos peligrosos como no peligrosos<sup>66</sup>; en ese sentido, sí resultaba aplicable la mencionada norma. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en el presente procedimiento únicamente se determinó la responsabilidad administrativa de Antamina, siendo que no se le impuso la sanción que prevé el numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
62. Por otro lado, Antamina señaló que debido a la lejanía entre la ubicación de las EVM y sus instalaciones principales (Unidad Minera Antamina y Planta de Filtrado Huarney), el traslado de los residuos hasta el destino final toma un tiempo mayor, puesto que se debe esperar la llegada de los vehículos EPS – RS según la frecuencia establecida<sup>67</sup>.
63. Al respecto, corresponde señalar que Antamina contaba con una zona de almacenamiento temporal debidamente implementada (de acuerdo a lo observado durante la supervisión); en ese sentido, independientemente de que el traslado de sus residuos sólidos hasta el destino final tome un mayor tiempo, debido a la distancia entre sus EVM y sus instalaciones principales, sus residuos sólidos industriales debieron estar dentro del almacenamiento temporal diseñado para tales residuos. Sin embargo, durante la supervisión no se observó dicha situación sino que se evidenció

6. Almacenamiento: Operación de acumulación temporal de residuos en condiciones técnicas como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.
7. Almacenamiento central: Lugar o instalación donde se consolida y acumula temporalmente los residuos provenientes de las diferentes fuentes de la empresa o institución generadora, en contenedores para su posterior tratamiento, disposición final u otro destino autorizado.
8. Almacenamiento intermedio: Lugar o instalación que recibe directamente los residuos generados por la fuente, utilizando contenedores para su almacenamiento, y posterior evacuación hacia el almacenamiento central.

<sup>66</sup> Al respecto, corresponde precisar que en caso se imponga una sanción por residuos sólidos no peligrosos, corresponde aplicar el literal a) del numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; mientras que cuando se trate de residuos sólidos peligrosos corresponderá aplicar el literal b) del numeral 2 del artículo 147° de la norma mencionada.

<sup>67</sup> Lo cual puede ser acreditado mediante el Contrato de Prestación de manejo integral de residuos industriales y baños con la empresa Ecocentury S.A.C. (Anexo 5), el cual señala en su apéndice 1 lo siguiente respecto a las actividades de la EPS – RS:

*17. Servicio de recolección de residuos y limpieza de baños en la ruta PPL – Sta. Rosa: Estaciones de válvulas, puestos de monitoreo de mineroducto en carretera, oficinas de RRCC en Huarney y Control Tunán (4 baños);*



que sus residuos sólidos industriales estaban sobre terreno natural en las estaciones de válvulas.

64. Por tanto, la DFSAI, al momento de determinar la existencia de la infracción, tuvo la certeza que Antamina no realizó un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos industriales (maderas y tuberías), debido a que los mismos se encontraron a la intemperie y no en un almacén temporal previo a la entrega a la EPS – RS o EC – RS o municipalidad, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Para ello, se basó en el análisis del Informe de Supervisión, en aplicación del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444. En consecuencia, no ha existido vulneración alguna al principio de verdad material ni presunción de licitud, por ende lo señalado por la recurrente en cuanto a este extremo de su apelación carece de sustento, debiendo por tanto ser desestimado.

**V.3. Si corresponde aclarar los numerales 70, 71, 72, 74 y 75 de la resolución apelada.**

65. En su recurso de apelación, Antamina señaló que si bien se archivó la infracción referida a que en las estaciones de válvulas y de monitoreo de la línea de conducción de pulpa del mineroducto, las pozas de contingencia no presentan una adecuada impermeabilización de las juntas de dilatación, corresponde realizar una aclaración de los considerandos 70, 71, 72, 74 y 75 de la resolución apelada<sup>68</sup>, por cuanto en ellos se hace referencia a dos zonas distintas que comprenden las EVM: (i) el AV; y, (ii) la PE.
66. Al respecto, es preciso indicar que el mecanismo de la aclaración no se encuentra regulado en la Ley N° 27444; no obstante, ha sido recogido en el artículo 406° del Código Procesal Civil<sup>69</sup>, en los siguientes términos:

*"El juez no puede alterar las resoluciones después de notificadas. Sin embargo, antes que la resolución cause ejecutoria, de oficio o de parte, puede aclarar algún concepto oscuro o dudoso expresado en la parte decisoria de la resolución o que influya en ella. La aclaración no puede alterar el contenido sustancial de la decisión. El pedido de aclaración será resuelto sin dar trámite. La resolución que lo rechaza es inimpugnable".*  
(Resaltado agregado)

67. En el presente caso, de la revisión del expediente, se observó que Antamina interpuso un recurso de reconsideración el 12 de diciembre de 2014, contra la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI. En dicho recurso impugnativo, solicitó la aclaración de los considerandos 70, 71, 72, 74 y 75 de la mencionada resolución directoral que analizaron la infracción referida a que en las estaciones de válvulas y de monitoreo de la línea de conducción de pulpa del mineroducto, las pozas de

<sup>68</sup> Ver pie de páginas 17 y 28 de la presente resolución.

<sup>69</sup> El artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, al regular el principio del debido procedimiento, dispone que la regulación del Código Procesal Civil es aplicable en tanto sea compatible con el régimen administrativo.

contingencia no presentan una adecuada impermeabilización de las juntas de dilatación, la cual fue declarada archivada.

68. En tal sentido, respecto a la solicitud de aclaración de los considerandos 70, 71, 72, 74 y 75 de la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI realizada por Antamina en su recurso de reconsideración interpuesto, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 035-2015-OEFA/DFSAI del 15 de enero de 2015, indicando lo siguiente:

*"(...) no corresponde aclarar los Numerales 70, 71, 72 y 75 de la Resolución, ya que los conceptos empleados en la redacción de los mismos son empleados en el EIA de Antamina"<sup>70</sup>.*

*"(...) no corresponde aclarar el Numeral 74 de la Resolución, toda vez que en el mismo, además de haberse empleado los conceptos desarrollados por el administrado en su EIA, no se encuentra alguna imprecisión que impida entender que la estación de válvulas y la poza de emergencia se encuentran ubicadas en áreas distintas y separadas"<sup>71</sup>.*

69. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 035-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI resolvió denegar la solicitud de aclaración realizada por Antamina a través de su recurso de reconsideración.
70. Por tanto, de lo expuesto se desprende que la DFSAI emitió un pronunciamiento en la Resolución Directoral N° 035-2015-OEFA/DFSAI sobre la solicitud de aclaración realizada por Antamina en su recurso de reconsideración; en ese sentido, dicho pronunciamiento es inimpugnabile de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 406° del Código Procesal Civil. En consecuencia, esta Sala considera que debe rechazarse la solicitud de aclaración realizada nuevamente por Antamina en su recurso de apelación.

## VI. ENMIENDA DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 662-2014-OEFA/DFSAI

71. A través de la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Antamina por la comisión de las conductas infractoras detalladas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, las cuales constituyen el incumplimiento de los artículos 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y el incumplimiento del artículo 10° del referido dispositivo legal, respectivamente.

72. Sin embargo, de la revisión de la resolución apelada, se advierte que la primera instancia omitió señalar que los incumplimientos antes mencionados configuraban la infracción prevista en el literal c) del numeral 2 del artículo 145° del Decreto Supremo

<sup>70</sup> Considerando 31 de la Resolución Directoral N° 035-2010-OEFA/DFSAI.

<sup>71</sup> Considerando 36 de la Resolución Directoral N° 035-2010-OEFA/DFSAI.



N° 057-2004-PCM, de acuerdo con la imputación realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1432-2014-OEFA/DFSAI-SDI<sup>72</sup>.

73. Sobre el particular, cabe señalar que el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento<sup>73</sup>, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
74. Respecto a la motivación, se debe tener en cuenta que el numeral 14.1 del artículo 14° de la citada Ley<sup>74</sup> señala que cuando el vicio del acto administrativo por el

<sup>72</sup> Corresponde señalar que la Autoridad Instructora a través de la Resolución Subdirectoral N° 1432-2014-OEFA/DFSAI-SDI precisó las infracciones previstas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, conforme se expone a continuación:

Respecto a la infracción señalada en el numeral 1 del mencionado cuadro:

*"Antamina no habría dispuesto y almacenado adecuadamente los residuos sólidos peligrosos generados dentro de las instalaciones de la Planta de Filtrado Huarmey, al haberse encontrado sedimentos del proceso de tratamiento de efluentes al oeste del reservorio de aguas industriales tratadas, acumuladas a la intemperie".*

En consecuencia, de comprobarse que Antamina cometió el mencionado hecho, *"podría ser sancionada de conformidad con lo establecido en el literal c) del numeral 2 del artículo 145° y literal b) del numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (Resaltado agregado).*

Respecto a la infracción señalada en el numeral 2 del mencionado cuadro:

*"(...) Antamina no habría cumplido con el acondicionamiento ambientalmente adecuada de sus residuos sólidos. Dicha conducta configura una infracción del artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM".*

*Por lo tanto, de comprobarse dicho incumplimiento podría ser sancionado de conformidad con lo establecido en el literal c) del numeral 2 del artículo 145° y literal b) del numeral 2 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM" (Resaltado agregado).*

<sup>73</sup> LEY N° 27444.  
Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)

<sup>74</sup> Ley N° 27444.

**Artículo 14°.- Conservación del acto**

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

incumplimiento de sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

75. Igualmente, los numerales 14.2.2 y 14.2.4 del artículo 14° de la precitada Ley<sup>75</sup> disponen que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, entre otros, el acto emitido con una motivación insuficiente o parcial y cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido de no haberse producido el vicio.
76. De las normas antes expuestas, se colige que se ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo que hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, lo cual permite perfeccionar las decisiones de las autoridades – respaldadas en la presunción de validez – afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlas o dejarlas sin efecto<sup>76</sup>.
77. Sobre la base de la normativa expuesta, esta Sala considera que corresponde enmendar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI<sup>77</sup>, precisándose que los incumplimientos al artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, respecto a los cuales se determinó la responsabilidad administrativa de Antamina, en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 30230<sup>78</sup>, se encuentran tipificados como infracción en el literal

<sup>75</sup> Ley N° 27444.

Artículo 14°.- Conservación del acto.

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

(...)

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

(...)

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

<sup>76</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 182.

<sup>77</sup> Cabe indicar que, en cuanto a la instancia competente, para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DANOS ORDOÑEZ señala lo siguiente:

*"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado."*

DANOS ORDÓÑEZ, Jorge. "Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444". En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.

<sup>78</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Antamina, 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



c) del numeral 2 del artículo 145° del mencionado decreto supremo. Cabe precisar que la omisión antes señalada no ha afectado a la administrada ni ha vulnerado el principio al debido procedimiento.

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.- ENMENDAR** la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI del 11 de noviembre de 2014, precisándose que los incumplimientos al artículo 10° y los numerales 1 y 5 del artículo 39° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, respecto a los cuales se determinó la responsabilidad administrativa de Compañía Minera Antamina S.A., en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 30230, se encuentran tipificados como infracción en el literal c) del numeral 2 del artículo 145° del mencionado decreto supremo.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 662-2014-OEFA/DFSAI del 11 de noviembre de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

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 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.

**TERCERO.**- Notificar la presente resolución a Compañía Minera Antamina S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



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



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



.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería  
Tribunal de Fiscalización Ambiental