



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

RESOLUCIÓN N° 094-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1320-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA SANTA LUISA S.A.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 828-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Compañía Minera Santa Luisa S.A. por las siguientes conductas infractoras:*

- (i) *No contar con un sistema de colección y drenaje en los tramos 1 y 2 de las tuberías de conducción de relave, incumpliendo lo previsto en el artículo 32° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM; conducta infractora que configuró la infracción prevista en el numeral 3.4 del punto 3 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.*
- (ii) *No adoptar las medidas de prevención y control para evitar e impedir el derrame de relaves sobre el suelo donde se ubica la poza de concreto en la que se descarga dicho material, incumpliendo lo previsto en el artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM; conducta infractora que configuró la infracción prevista en el numeral 3.1 del punto 3 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.*

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI, en el extremo que ordenó como medida correctiva que Santa Luisa acredite la culminación de la instalación de las bandejas metálicas en el tramo 1 de las tuberías de conducción de relaves, así como, la implementación del sistema de colección y drenaje que evite el contacto del relave con el suelo en caso de fugas o derrames de dicho material en el tramo 2 de las referidas tuberías de conducción de relaves.

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 304-2015-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

Lima, 29 de diciembre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Compañía Minera Santa Luisa S.A.² (en adelante, **Santa Luisa**) es titular de la Unidad Minera Huanzalá (en adelante, **UM Huanzalá**), ubicada en el distrito de Huallanca, provincia de Bolognesi, departamento de Ancash.
2. El 9 de junio de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2014**) a las instalaciones de la UM Huanzalá, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Santa Luisa, conforme se desprende del Informe N° 313-2014-OEFA/DS-MIN³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 1258-2016-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**).
3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1206-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de agosto de 2016⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador contra Santa Luisa.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por Santa Luisa el 23 de setiembre de 2016⁶, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 463-2017-OEFA/DFSAI/SDI el 28 de abril de 2017⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), respecto del cual el administrado presentó sus descargos el 24 de mayo de 2017⁸.
5. Posteriormente, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2017⁹, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Santa Luisa¹⁰, por la comisión de las conductas infractoras que se detallan en el Cuadro N° 1:

² Registro Único de Contribuyente N° 20100120314.

³ Páginas 5 al 349 del Informe N° 313-2014-OEFA/DS-MIN contenido en un CD que obra en el folio 8.

⁴ Folios 1 al 7.

⁵ Folios 9 al 17.

⁶ Folios 18 al 60.

⁷ Folios 80 al 85.

⁸ Folios 87 al 120.

⁹ Folios 130 al 138.

¹⁰ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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

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

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

Cuadro N° 1: Conductas infractoras

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero no cuenta con un sistema de colección y drenaje en los tramos 1 y 2 de las tuberías de conducción de relaves.	Artículo 32° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM ¹¹ (en adelante, RPAAMM).	Numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM ¹² (en adelante, Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones).
2	El titular minero no adoptó las medidas de prevención y control para evitar e impedir derrame de relaves sobre el suelo donde se ubica la poza de concreto, en el cual se descarga dicho material.	Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM ¹³ .	Numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones ¹⁴ .

Fuente: Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

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

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

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

Artículo 32.- Toda operación de beneficio deberá tener un sistema de colección y drenaje de residuos y derrames, el mismo que contará con sistemas de almacenamiento que considere casos de contingencias, en el caso de contener concentraciones de elementos contaminantes por encima de los niveles máximos permisibles.

DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM, que aprueba el Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de noviembre de 2012.

Infracción	Base Normativa Referencial	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Clasificación de la Sanción
3	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN, BENEFICIO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE CONCENTRADOS DE MINERAL			
3.4	En el caso de operaciones de beneficio, no contar con sistemas de colección y drenaje de residuos y derrames y sistemas de almacenamiento para casos de contingencia.	Artículo 32° del RPAAMM	Hasta 10000 UIT	PA/RA MUY GRAVE

RPAAMM

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

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES

INFRACCIÓN	Base Normativa Referencial	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Clasificación de la Sanción
3	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN, BENEFICIO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE MINERAL			
3.1	No evitar fugas o derrames que afecten negativamente el ambiente.	Artículo 5° del RPAAMM Artículo 5° del DLAM	Hasta 10 000 UIT	PA/RA/DTD MUY GRAVE

6. Asimismo, en la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAL, la DFSAL ordenó a Santa Luisa que cumpla con la medida correctiva que se describe a continuación en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2: Medida Correctiva

N°	Conducta Infractora	Medida correctiva		
		Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
1	El titular minero no cuenta con un sistema de colección y drenaje en los tramos 1 y 2 de las tuberías de conducción de relaves	Acreditar la culminación de la instalación de las bandejas metálicas en el tramo 1 de las tuberías de conducción de relaves, así como, acreditar la implementación del sistema de colección y drenaje que evite el contacto con el suelo en caso de fugas o derrames de relaves en el tramo 2 de las tuberías de conducción de relaves.	En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá presentar ante la Dirección de Fiscalización, un informe técnico —adjuntando los medios visuales (fotografías y/o videos) debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS84—que detallen el sistema de colección y drenaje que evite la afectación al ambiente en caso de fugas o derrames de relaves en los tramos 1 y 2 de las tuberías de conducción de relaves.

Fuente: Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAL.
Elaboración: TFA.

7. La Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAL se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora N° 1:

- (i) La DFSAL señaló que en la Supervisión Especial 2014, la DS verificó que Santa Luisa no había implementado un sistema de colección y drenaje en caso de contingencias por fugas o derrames de relave en los siguientes tramos de las tuberías de conducción de relaves: (i) 1 (comprendido desde las coordenadas de ubicación UTM WGS 84 N: 8907904 E: 279853 hasta las coordenadas UTM WGS 84 N: 8907904 E: 279853); y, (ii) 2 (comprendido desde las coordenadas de ubicación UTM WGS 84 N: 8907907, E: 279993 hasta el punto con coordenadas UTM WGS 84 N: 8907536, E: 278626).
- (ii) Al respecto, la DFSAL indicó que Santa Luisa no rebatió el hecho imputado en sus escritos de descargos, siendo que la empresa solo comunicó que desde la fecha en que se realizó la Supervisión Especial 2014 había ejecutado una serie de actividades para cumplir con adoptar medidas para corregir el incumplimiento detectado en la supervisión¹⁵.

¹⁵ La DFSAL señaló lo siguiente respecto del análisis de los escritos presentados por Santa Luisa sobre la primera conducta infractora:

"14. Así, en su Primer escrito de descargos respecto al sistema de contingencias Tramo 1, indicó que instalará un sistema de contingencias que permita captar y evacuar los relaves en caso de una probable rotura de la tubería de relaves hacia la poza de contingencias; el sistema está conformado por un conjunto de bandejas cubiertas con platinas y protegidas internamente con Jebe, permitiendo la evacuación del relave hacia la poza de contingencia en caso de rotura de la tubería.

15. Por otro lado, señala que ha reforzado la vigilancia y control con personal durante las veinticuatro (24) horas del día, los mismos que recorren todo el trayecto de la red de tuberías previstos de teléfonos celulares para dar aviso de inmediato de cualquier anomalía que se presente. Asimismo, hace notar que

- (viii) En ese sentido, la primera instancia señaló que, según lo actuado en el expediente, se encontraba acreditado que Santa Luisa no adoptó las medidas de prevención y control para evitar e impedir el derrame de relaves sobre el suelo donde se ubica la poza de concreto en la que se descarga dicho material. Por dicho motivo, declaró la responsabilidad administrativa de Santa Luisa por infringir el artículo 5° del RPAAMM, conducta infractora que se encuentra tipificada en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.
- (ix) Finalmente, la DFSAI no dictó ninguna medida correctiva al considerar que no existían consecuencias que corregir, compensar, revertir o restaurar, toda vez que el administrado había adoptado medidas idóneas para prevenir el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que podría producirse como consecuencia de la obligación infringida.

8. El 8 de setiembre de 2017, Santa Luisa interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI¹⁷, argumentando lo siguiente:

Respecto a la conducta infractora N° 1:

- a) Santa Luisa refiere que las operaciones de beneficio se realizan en la Planta Concentradora Huanzalá, que se encuentra instalada en la zona industrial de un predio de propiedad de la empresa. Dicha planta tiene implementados sistemas de colección y drenaje de residuos y derrames, los que a su vez cuentan con sistemas de almacenamiento que consideran casos de contingencias.
- b) En ese sentido, el administrado sostiene que no ha incurrido en el supuesto de hecho tipificado en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, cuya base legal se sustenta en el artículo 32° del RPAAMM, toda vez que el hecho imputado como conducta infractora, referido a que los tramos 1 y 2 de las tuberías que transportan los relaves producidos en la Planta Concentradora Huanzalá hasta el depósito de relaves Chuspi no cuentan con un sistema de colección y drenaje; no constituye por sí solo un incumplimiento al referido artículo, ya que la norma no precisa que los tramos de las tuberías de conducción de relave deban contar con dichos sistemas, por lo que se ha vulnerado el principio de legalidad.
- c) Adicionalmente, el administrado sostiene que en atención a que estas tuberías no generan filtraciones ni derrames de manera permanente o regular, no se estableció obligación alguna en los respectivos instrumentos de gestión ambiental sobre la implementación de este tipo de sistemas de colección y drenaje de residuos y derrames para dichas tuberías. A pesar de ello, señala que han venido implementando nuevos sistemas como medidas adicionales de prevención, lo que fue mencionado en el primer escrito de descargos, que no pueden ser equiparables a obligaciones legales.

dichas salpicaduras lleguen al suelo. Asimismo, señaló que ha colocado una tapa sobre las tuberías y la poza de descarga de relave para evitar que las salpicaduras salgan fuera de dicha poza.

31. *En su Segundo escrito de descargos, el titular minero señaló que implementó oportunamente medidas de control para evitar que las salpicaduras de relave se extiendan fuera de la zona de descarga de relave, el mismo que viene funcionando a la fecha. Adicionalmente indicó que instalará una cortina de geomembrana para asegurar que no haya salida de relave, por salpicadura, fuera de la poza de contingencia."*

¹⁷ Escrito con registro N° 66408 (folios 139 al 153).

- (iii) Con base en ello, de la revisión de los escritos y los medios probatorios presentados por el administrado, la DFSAI concluyó que: (i) respecto del tramo 1, las obras todavía se encontraban en ejecución y según su cronograma debían culminar en junio del 2017; (ii) respecto del tramo 2, según su cronograma, se debía ejecutar en veintitrés (23) días laborables, pero no se precisó la fecha exacta de su inicio; y, (iii) respecto de los tramos 1 y 2, no se evidenció que se haya realizado la implementación de un sistema de colección y drenaje en caso de contingencias por fugas o derrames de relave.
- (iv) De acuerdo a dichas consideraciones, la primera instancia indicó que se encontraba acreditado que Santa Luisa no contaba con un sistema de colección y drenaje en los tramos 1 y 2 de las tuberías de conducción de relave; por lo que, declaró la responsabilidad administrativa de Santa Luisa por infringir el artículo 32° del RPAAMM, conducta infractora que se encuentra tipificada en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.
- (v) Según la DFSAI, a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI el titular no acreditó que la construcción del sistema de contención del tramo 1 se haya culminado ni que en el tramo 2 se haya implementado un sistema de contención, que evite el contacto del relave con el ambiente en caso de fugas y derrames a partir de la tubería. En consideración a ello, le ordenó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2.

Respecto a la conducta infractora N° 2:

- (vi) La DFSAI señaló que en la Supervisión Especial 2014, la DS verificó en la zona donde se encuentra una poza de concreto con sistema de contingencia (ubicada en el punto con coordenadas UTM WGS 84 N: 8907536, E: 278626) -en la cual se descarga el relave para luego ser canalizado hacia la presa de relaves-, la presencia de relave en contacto directo con el suelo fuera del área de contingencia, lo que habría ocurrido por la salpicadura de los relaves al momento de su descarga en dicha poza.
- (vii) Respecto a lo alegado por Santa Luisa en sus descargos, la DFSAI indicó que la empresa no rebatió el hecho imputado, siendo que la empresa solo comunicó que había adoptado medidas para corregir la conducta infractora¹⁶.

entre los años 2015 y parte del 2016 la Compañía atravesó una crisis económica- financiera, lo que ocasionó realizar ajustes en sus inversiones y gastos y mayores esfuerzos en la implementación de medidas de protección al medio ambiente.

16. Asimismo, en su Primer escrito de descargos, respecto al sistema de protección y control del Tramo 2, señaló que en atención a los análisis previos realizados, viene implementando un sistema de contingencias que permite aislar y delimitar el área de impacto, en caso de ocurrencia de una contingencia. Dicho sistema consiste en la construcción de un muro de mampostería paralelo a las tuberías de relaves y unas bermas perpendiculares al muro, ubicadas de tal forma que permitan limitar el área de contaminación, a fin de que una vez ocurrido el accidente ambiental, procedan a limpiar un área reducida, delimitada por el muro de contingencias y las bermas; para posteriormente restablecer el área afectada.
17. En su Segundo escrito de descargos respecto al tramo 1 y 2 señala que las medidas establecidas vienen siendo implementadas, adjuntando como medio probatorio i) Cronograma de conclusión de ejecución de obra, ii) Diseño de la bandeja, poza de contingencia, iii) Panel fotográfico de las bermas de contención y bandeja de contingencia; y, iv) Video de construcción de bandejas de contingencia."

16

La DFSAI señaló lo siguiente respecto del análisis de los escritos presentados por Santa Luisa sobre la segunda conducta infractora:

"30. Así, en su Primer escrito de descargos, el administrado señaló que la zona donde se produjo el derrame de relave por salpicadura fue limpiada y posteriormente amplió la poza de contingencia para evitar que

Respecto a la conducta infractora N° 2:

- d) El administrado sostiene que no ha incurrido en el supuesto de hecho tipificado en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, toda vez que el hecho imputado como conducta infractora, referido a no adoptar medidas de prevención y control para evitar e impedir el derrame de relaves sobre el suelo donde se ubica la poza de concreto en que se descarga dicho material; no se enmarca dentro de la infracción tipificada, cuya base legal se sustenta en el artículo 5° del RPAAMM, debido a que no se ha acreditado una afectación negativa al ambiente o daño como consecuencia de las salpicaduras de relave en la zona aledaña al pozo, por lo que se ha vulnerado el principio de legalidad.

Respecto a la medida correctiva:

- e) Con relación a la medida correctiva ordenada por la DFSAI en virtud a la primera conducta infractora -detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución-, Santa Luisa refiere que en tanto la norma sustantiva en la que se ha sustentado la misma no forma parte del ordenamiento jurídico vigente, su cumplimiento no resulta exigible. Al respecto, el administrado señaló lo siguiente:

"(...) se debe tener en cuenta que el RPAAMM fue derogado por el Decreto Supremo N° 040-2014-EM, y en ese sentido, el artículo 32° en el que se sustenta las medidas correctivas contenidas en La Resolución no resultan exigibles a la fecha".

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁸, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)¹⁹, el OEFA es un organismo público técnico

¹⁸ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente 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.

¹⁹ **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

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

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.

11. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²⁰.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²¹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²² al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²³, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
13. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁴ y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁵ se dispone que el Tribunal de Fiscalización

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.

20

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.

21

DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM.

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.

22

LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG

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.

23

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

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

24

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.

25

DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

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

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁶.
15. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611²⁷, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁸.
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁹ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁷ LEY N° 28611

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.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁹ 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.

que dicho ambiente se preserve³⁰; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.

19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³²: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³³; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (ii.1) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii.2) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁴.
20. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. 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 inciertos³⁵.

³⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"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".

³¹ 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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

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

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso es determinar:

- (i) Si la determinación de la responsabilidad de Santa Luisa por el incumplimiento del artículo 32° del RPAAMM, sobre la base del numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, contraviene el principio de legalidad recogido en el artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**)³⁶.
- (ii) Si la determinación de la responsabilidad de Santa Luisa por el incumplimiento del artículo 5° del RPAAMM, sobre la base del numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, contraviene el principio de legalidad recogido en el artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (iii) Si correspondía ordenar a Santa Luisa el cumplimiento la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, a pesar que el artículo 32° del RPAAMM es una norma derogada.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 **Si la determinación de la responsabilidad de Santa Luisa por el incumplimiento del artículo 32° del RPAAMM, sobre la base del numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, contraviene el principio de legalidad recogido en el artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**

24. En su recurso de apelación, Santa Luisa alegó que se habría vulnerado el principio de legalidad, debido a que el hecho imputado como conducta infractora no constituiría un incumplimiento al artículo 32° del RPAAMM, ya que en dicha norma no se precisa que los tramos de las tuberías de conducción de relave deban contar con un sistema de colección y drenaje. Por consiguiente, el administrado sostiene que no habría incurrido en el supuesto de hecho tipificado en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.
25. De acuerdo a lo expuesto por Santa Luisa, a juicio de este colegiado, lo que realmente se cuestiona es la vulneración no solo del principio de legalidad sino también del principio de tipicidad, toda vez que únicamente en aplicación de este último principio se asegura: (i) la adecuada descripción de la conducta que se considera ilícita en una determinada disposición legal; y, (ii) la correcta subsunción del hecho imputado en la conducta descrita en la disposición legal, que son precisamente argumentos planteados por la recurrente. Consecuentemente, se

³⁶ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

procederá a evaluar si en el presente caso se ha vulnerado tanto el principio de legalidad como el principio de tipicidad.

26. Sobre el particular, corresponde precisar que, de acuerdo con el principio de legalidad consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú³⁷, no se puede atribuir infracciones ni aplicar sanciones que, al tiempo de cometerse, no hayan sido previamente determinadas por ley. Asimismo, según el principio de tipicidad –el cual constituye una de las manifestaciones del principio de legalidad– las conductas que ameriten la aplicación de sanciones deben estar descritas con un nivel de precisión suficiente, de modo que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que está proscribiendo una determinada disposición legal.
27. Por su lado, en el numeral 1 del artículo 246º del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁸ se recoge el principio de legalidad, señalando que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado.
28. Cabe indicar que, en virtud de lo expuesto en los considerandos precedentes, de dicho principio se deriva que la Autoridad Administrativa no podrá atribuir responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción ni aplicar una sanción, si ambas no han sido previamente establecidas en una norma (lo cual se conoce como la exigencia de la predeterminación normativa o *lex previa*).
29. Respecto de la aplicación de los principios de legalidad y tipicidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional ha establecido que:
- "5. (...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos"³⁹. (Subrayado agregado).*
30. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido algunos alcances en lo concerniente a la aplicación del principio de legalidad en materia sancionadora. Así, dicho órgano constitucional ha señalado lo siguiente:

³⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2º.- Derechos fundamentales

Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

e) Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

³⁸ TUO DE LA LEY N° 27444.

Artículo 246º.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. Legalidad. - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. (...).

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00197-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

"El Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada y uniforme jurisprudencia (STC N° 2050-2002-AA/TC, STC N° 5262-2006-PA/TC y STC N° 8957-2006-PA/TC) que el principio de legalidad en materia sancionadora impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, así como prohíbe aplicar una sanción si tampoco está previamente determinada por ley. Como se ha expresado también (Caso de la Legislación Antiterrorista, Exp. N° 010-2002-AI/TC) este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (*lex scripta*), que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*) y que la ley describa un hecho estrictamente determinado (*lex certa*). Es decir, supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, esto es, la existencia de preceptos jurídicos (*lex previa*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y que permitan saber a qué atenerse en cuanto a responsabilidades y eventuales sanciones"⁴⁰ (Subrayado agregado).

31. Se debe destacar que ambos principios han transitado hacia el ámbito del derecho administrativo, a efectos de garantizar la vigencia de los derechos de los administrados durante la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores.
32. Asimismo, en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la Ley del procedimiento Administrativo General se consagra el principio de tipicidad⁴¹, estableciendo 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.
33. 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)

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 01514-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 6.

⁴¹ TUO DE LA LEY N° 27444.

Artículo 246°.- 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 o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. (...).

Expediente N° 2192-2004-AA

5. "(...) 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).
34. A su vez, sobre la aplicación del citado principio, la doctrina ha señalado que la norma "(...) debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"⁴²; y, además, que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la Autoridad Administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes⁴³.
35. En efecto, corresponde a dicha autoridad verificar la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción imputada, rechazándose toda interpretación extensiva o aplicación analógica de la norma tipificadora, toda vez que ello resultaría contrario a derecho, dado que implicaría sancionar conductas que no se encuentran calificadas como ilícitas.
36. Dicho ello, cabe indicar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado en reiterados pronunciamientos la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica⁴⁴.
37. En el presente caso, mediante Resolución Subdirectoral N° 1206-2016-OEFA-DFSAI/SDI la SDI le notificó a Santa Luisa el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otros, por el presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 32° del RPAAMM, al carecer de un sistema de colección y drenaje en los tramos 1 y 2 de las tuberías que transportan los relaves, que van desde la Planta Concentradora Huanzalá hasta el depósito de relaves Chuspi. En consecuencia, sostuvo que la conducta del administrado configuró la infracción prevista en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.
38. Por lo tanto, la **norma sustantiva** es el artículo 32° del RPAAMM, mientras que el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones constituye la **norma tipificadora**.
39. Sobre la base de lo expuesto, este tribunal procederá a evaluar si la DFSAI, al haber determinado la responsabilidad administrativa de Santa Luisa sobre la base del numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, en primer lugar, vulneró el principio de legalidad porque no cumpliría con

⁴² MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Décima Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, p. 766.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ver Resolución N° 019-2016-OEFA/TFA-SME del 25 de octubre de 2016, Resolución N° 020-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de junio de 2017, Resolución N°024-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2017 y Resolución N°029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, entre otras.

la exigencia de la predeterminación normativa o *lex previa*; y, en segundo lugar, si vulneró el principio de tipicidad porque no contendría una adecuada descripción de la conducta que se considera ilícita y porque la Autoridad Administrativa no habría realizado una correcta subsunción del hecho imputado en la conducta descrita en dicha disposición legal.

Respecto a la presunta vulneración al principio de legalidad

40. El 11 de noviembre de 2012 entró en vigencia el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM⁴⁵, que aprobó el *Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados Minerales*, precisando que la imposición de sanciones en este ámbito es competencia del OEFA.
41. En el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones se estableció lo siguiente:

Infracción	Base Normativa Referencial	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Clasificación de la Sanción	
3 OBLIGACIONES ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN, BENEFICIO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE CONCENTRADOS DE MINERAL					
3.4	En el caso de operaciones de beneficio, no contar con sistemas de colección y drenaje de residuos y derrames y sistemas de almacenamiento para casos de contingencia.	Artículo 32° del RPAAMM	Hasta 10000 UIT	PA/RA	MUY GRAVE

42. Como puede apreciarse, el citado dispositivo legal tipifica como infracción administrativa el incumplir con la obligación de, en el caso de operaciones de beneficio, contar con sistemas de colección y drenaje de residuos y derrames y sistemas de almacenamiento para casos de contingencia; teniendo como base normativa al artículo 32° del RPAAMM.
43. Ahora bien, cabe precisar que durante la Supervisión Especial 2014, realizada el 9 de junio de 2014, la DS verificó que Santa Luisa no había implementado un sistema de colección y drenaje en caso de contingencias por fugas o derrames de relave en los tramos 1 y 2 de las tuberías de conducción de relaves⁴⁶.
44. En ese sentido, la tipificación prevista en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones se encontraba vigente al momento en que la DS verificó que la recurrente desarrollaba su operación de beneficio incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 32° del RPAAMM.
45. Siendo ello así, este tribunal concluye que en el presente caso no se ha vulnerado el principio de legalidad, específicamente el aspecto referido al cumplimiento de la exigencia de la predeterminación normativa o *lex previa*, pues en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, existía antes de verificarse los hechos materia del presente procedimiento administrativo sancionador; razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por Santa Luisa en el presente extremo de su recurso de apelación.

⁴⁵ DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM
Artículo 8°.- Vigencia

El presente Decreto Supremo entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

⁴⁶ Cabe mencionar que, los relaves son considerados como el desecho mineral sólido (del tamaño entre la arena y el limo) generado durante la obtención del concentrado en el proceso de beneficio.

Respecto a la presunta vulneración al principio de tipicidad

46. El principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General contiene dos (2) exigencias: la primera, que la norma describa específica y taxativamente la conducta que configura la infracción; y la segunda, que la Autoridad Administrativa verifique la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción cuya comisión se imputa al administrado.
47. Respecto a la primera exigencia, referida a la descripción específica y taxativa de la conducta que configura la infracción, cabe reiterar que en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones se señala lo siguiente:

Infraacción	Base Normativa Referencial	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Clasificación de la Sanción
3	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN, BENEFICIO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE CONCENTRADOS DE MINERAL			
3.4	En el caso de operaciones de beneficio, no contar con sistemas de colección y drenaje de residuos y derrames y sistemas de almacenamiento para casos de contingencia. Artículo 32° del RPAAMM	Hasta 10000 UIT	PA/RA	MUY GRAVE

48. Es importante resaltar que el referido numeral contiene una descripción clara y precisa de la conducta que configura la infracción y una atribución de la sanción que le corresponde a la misma (mandato de tipificación directa)⁴⁷, la que está dispuesta en concordancia con el artículo 32° del RPAAMM como su base normativa, que dispone que toda operación de beneficio deberá tener un sistema de colección y drenaje de residuos y derrames, el cual debe contar con sistemas de almacenamiento para casos de contingencias, ante la necesidad de contener elementos contaminantes, conforme se detalla a continuación:

“Artículo 32.- Toda operación de beneficio deberá tener un sistema de colección y drenaje de residuos y derrames, el mismo que contará con sistemas de almacenamiento que considere casos de contingencias, en el caso de contener concentraciones de elementos contaminantes por encima de los niveles máximos permisibles.”

49. Bajo dicho contexto, y con relación al artículo cuyo incumplimiento ha sido imputado en el presente procedimiento, debe indicarse que el 32° del RPAAMM tiene como propósito evitar que los posibles derrames de concentrado o relaves que se podrían producir durante la operación de beneficio impacten negativamente al ambiente, para lo cual, se requiere contar con el respectivo sistema de contención, conforme ha sido precisado por este tribunal en anteriores pronunciamientos⁴⁸.

⁴⁷ Al respecto, la doctrina señala lo siguiente: *“En definitiva y resumiendo: 1. ° El mandato de tipificación (en sentido amplio) se manifiesta en dos planos sucesivos, imponiendo que la norma describa primero la infracción (tipificación en sentido estricto) y que luego le atribuya una sanción. 2. ° Para cumplir este doble mandato de forma individualizada, directa y completa, la norma tiene que comprender los siguientes elementos: una descripción concreta de la infracción y una atribución de la sanción, también concreta que le corresponde (...).”*

NIETO, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. Quinta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 285.

⁴⁸ Dichos pronunciamientos se encuentran contenidos en la Resolución N° 022-2016-OEFA/TFA-SEM del 12 de abril de 2016 y en la Resolución N° 019-2016-OEFA/TFA-SME del 25 de octubre de 2016.

50. Por tanto, se verifica que el tipo infractor contemplado en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, describe como infracción el incumplimiento del 32° del RPAAMM; por lo que, este colegiado considera que en el presente caso se cumple la primera exigencia bajo análisis derivada del principio de tipicidad.
51. Cabe indicar que la operación de beneficio⁴⁹ aludida en el artículo 32° del RPAAMM, se desarrolla dentro del área de una concesión de beneficio⁵⁰ otorgada al titular minero, cuyo proceso involucra las siguientes etapas: (i) chancado; (ii) molienda; (iii) flotación; (iv) obtención del concentrado; y, (v) fundición y refinación del concentrado, que conforman la parte valiosa⁵¹. Como consecuencia del mencionado proceso se generan los relaves, constituidos por las partículas de desecho⁵² que quedan del mismo, que son bombeados al lugar destinado para su almacenamiento, esto es, hacia los depósitos de relaves, tal como se señala de manera referencial en la *Guía Ambiental para el Manejo de Relaves Mineros* elaborada por el Ministerio de Energía y Minas, lo que se detalla a continuación⁵³:

“Capítulo I. CARACTERÍSTICAS DE LOS RELAVES

(...)

a) Origen y Producción de Relaves de Concentradoras

El proceso de concentración comienza con el chancado del mineral proveniente de la mina hasta tamaños de partículas generalmente en el rango de centímetros o milímetros. El mineral chancado es luego reducido a tamaños menores a un milímetro, en grandes tambores rotatorios clasificados como molinos de bolas, molinos de varillas y molinos semi-autógenos (SAG). Se agrega agua al mineral molido y el material permanece en forma de lodo (pulpa) a través del resto del proceso de extracción.

El siguiente paso es llamado comúnmente flotación. La flotación opera sobre el principio de que partículas individuales que contienen el mineral que se desea extraer son hechas receptivas selectivamente, a pequeñas burbujas de aire que se adhieren a estas partículas y las elevan a la superficie de un tanque agitado. Las espumas que contienen estas partículas valiosas son retiradas de la superficie, procesadas, y secadas para transformarse en concentrado, este producto final de la concentradora, es embarcado a la fundición para su refinación. Entre tanto, las

⁴⁹ DECRETO SUPREMO N° 014-92-EM, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 1992.

Artículo 17°. - Beneficio es el conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químico que se realizan para extraer o concentrar las partes valiosas de un agregado de minerales y/o para purificar, fundir o refinar metales; comprende las siguientes etapas:

1. Preparación Mecánica. - Proceso por el cual se reduce de tamaño, se clasifica y/o lava un mineral.
2. Metalurgia. - Conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químico que se realizan para concentrar y/o extraer las sustancias valiosas de los minerales.
3. Refinación. - Proceso para purificar los metales de los productos obtenidos de los procedimientos metalúrgicos anteriores.

⁵⁰ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY GENERAL DE MINERÍA**

Artículo 18°. - La concesión de beneficio otorga a su titular el derecho a extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales desarraigados y/o a fundir, purificar o refinar metales, ya sea mediante un conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos.

(...).

⁵¹ BEBBINGTON, Anthony [et-al] "Minería y desarrollo en el Perú: con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura" Primera Edición, Perú. 2007., p.6.

Conocida también como mena, que se define como los minerales específicos que contienen la materia prima de interés.

⁵² Ibidem, p. 6.

Conocida también como ganga, definidos como los materiales (sin valor) que están unidos a la mena que deben ser extraídos junto con éstos para posteriormente ser separados mediante varios procesos.

⁵³ Ministerio de Energía y Minas "Guía Ambiental para el Manejo de Relaves Mineros" aprobado R.D. No. 035-95-EM/DGAA (26 sept.1995) y modificada por R.D. No. 019-97-EM/DGAA. pp. 8 y 9.

partículas de desecho que quedan constituyen los relaves. Después de recuperar algo del agua del proceso en tanques apropiados, conocidos como espesadores, los relaves son bombeados al lugar destinado para su almacenamiento.”

52. De lo expuesto, se observa que los relaves constituyen desechos que se generan como resultado del proceso de beneficio -que son producidos, transportados o depositados en forma de lodo en los depósitos de relaves-, los mismos que pueden ser reaprovechados en el futuro (en tanto varíen las condiciones económicas y técnicas). En esa línea, se infiere que el sistema de transporte de los relaves también forma parte del proceso de beneficio (en el que se desarrolla la operación de beneficio); por lo que, se encuentran dentro del alcance del artículo 32° del RPAAMM.
53. Por otro lado, en relación con la segunda exigencia, resulta pertinente mencionar que la primera instancia imputó a Santa Luisa el incumplimiento del artículo 32° del RPAAMM, lo que configura la infracción prevista en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, toda vez que durante la Supervisión Especial 2014 se verificó que no contaba con un sistema de colección y drenaje en los tramos 1 y 2 de las tuberías de conducción de relave (en los tramos comprendidos entre las coordenadas de ubicación UTM WGS 84 N: 8907904 E: 279853 y N: 8907904 E: 279853; y, N: 8907907, E: 279993 y N: 8907536, E: 278626), las mismas que salen desde la Planta Concentradora y llegan hasta el depósito de relaves Chuspic.
54. De acuerdo a lo señalado, considerando que la tubería de conducción de relaves forma parte del sistema de transporte de este tipo de material⁵⁴ en el proceso de beneficio, pues es la encargada de transportar el relave desde la planta de beneficio (concentradora) hasta el depósito de relaves para su disposición final, se verifica que el administrado se encontraba obligado a implementar un sistema de colección y drenaje en la referida tubería con su respectivo sistema de almacenamiento para casos de contingencias, conforme a lo establecido en el artículo 32° del RPAAMM.
55. Por consiguiente, contrariamente a lo alegado por Santa Luisa, el hecho detectado en la Supervisión Especial 2014, considerado como conducta infractora en el presente extremo, se subsume en el tipo infractor previsto en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.
56. En atención a lo expuesto, este tribunal considera que en el presente caso se cumple además la segunda exigencia bajo análisis derivada del principio de tipicidad, pues los hechos verificados por la DS se adecúan a la descripción típica de la infracción contenida en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones. Por tanto, en el presente caso no se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.

Respecto a la declaración de responsabilidad administrativa por el incumplimiento al artículo 32° del RPAAMM

57. Conforme se ha indicado anteriormente, el artículo 32° del RPAAMM dispone que toda operación de beneficio deberá tener un sistema de colección y drenaje de residuos y derrames, el cual debe contar con sistemas de almacenamiento para casos de contingencias, ante la necesidad de contener elementos contaminantes.

⁵⁴ Cabe señalar que en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 040-2014-EM, que aprobó el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, se ha identificado al sistema de transporte de relaves como un componente minero principal.

58. Sin embargo, durante la Supervisión Especial 2014 realizada en la UM Huanzalá se verificó lo siguiente⁵⁵:

“Hallazgo N° 1: Desde el punto con coordenadas de ubicación UTM WGS 84 N: 8907907, E: 279993 hasta las coordenadas UTM WGS 84 N: 8907904, E: 279853; se aprecia que las tuberías de conducción del relave (cuatro tuberías en paralelo) se encuentran envueltas con geomembrana y sujetas con correas; en todo el tramo que cruza el río Torres.”

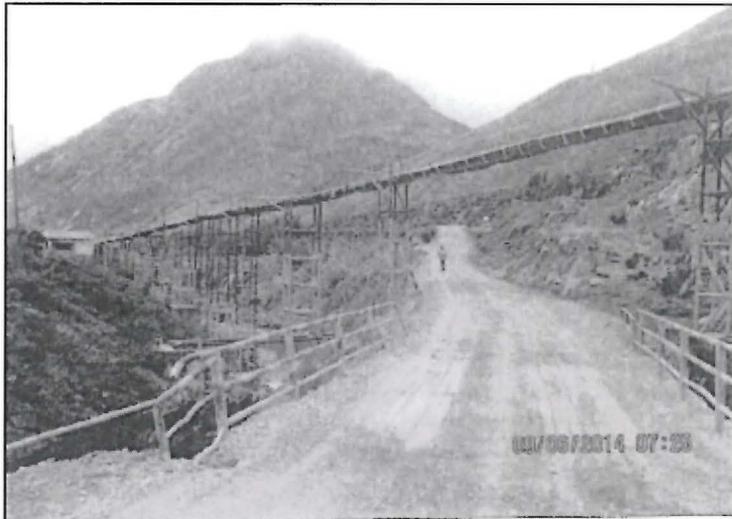
“Hallazgo N° 2: Desde el punto con coordenadas de ubicación UTM WGS 84 N: 8907907, E: 279993 hasta el punto con coordenadas UTM WGS 84 N: 8907536, E: 278626; se aprecia la existencia de un muro de concreto ciclópeo en la parte baja paralela a la tubería como parte del sistema de contingencia, que impediría que el relave en caso de presentarse una fuga, entre en contacto con el cauce del río, sin embargo, se observa que este muro no impediría que el relave entre en contacto con el suelo natural.”

59. Tal observación se complementó con las fotografías N°s 32, 33, 34 y 35⁵⁶ contenidas en el Informe de Supervisión, en las cuales se observa que las tuberías utilizadas para el transporte de relaves no cuentan con un sistema de contingencia en caso de derrames o ruptura de las tuberías, sino que, en su lugar, en algunos tramos han empleado geomembrana para envolver la tubería y en otros se ha construido un muro de concreto en paralelo al recorrido de la tubería, siendo que ambas medidas que no cumplen con dicha función; como se aprecia a continuación:



⁵⁵ Página 35 del Informe N° 313-2014-OEFA/DS-MIN contenido en un CD que obra en el folio 8.

⁵⁶ Páginas 87 y 89 del Informe N° 313-2014-OEFA/DS-MIN contenido en un CD que obra en el folio 8.



Fotografía N° 33. Hallazgo 1: Vista de la tubería envuelta con geomembrana que cruza por la parte alta el río Torres y la vía de acceso.



Fotografía N° 34. Hallazgo 2: Desde el punto con coordenadas de ubicación UTM WGS 84 N: 8907907, E: 279993, hasta el punto con coordenadas UTM WGS 84 N: 8907536, E: 278626 se aprecia la existencia de un muro de concreto ciclópeo en la parte baja paralela a la tubería como parte del sistema de contingencia, que impediría que el relave en caso se presentase una fuga, entre en contacto con el cauce del río, sin embargo, se observa que este muro no impediría que el relave entre en contacto con el suelo natural.



Fotografía N° 35. Hallazgo 2: Vista de las tuberías de conducción de relave y el muro de concreto, ante posibles fugas de relave este entraría en contacto directo con el suelo.

Handwritten blue ink signatures and scribbles on the left margin of the page.

60. Teniendo en cuenta lo señalado, la DFSAI concluyó que el administrado incumplió con lo establecido en el artículo 32° del RPAAMM, pues quedó acreditado que, al momento de realizada la supervisión, dos (2) tramos de la tubería que transportaba el relave desde la planta de beneficio hasta su depósito no contaba con un sistema de colección y drenaje para hacer frente a las contingencias por posibles derrames o rupturas de dichas tuberías y contener los elementos contaminantes.
61. En su escrito de apelación, Santa Luisa indicó que la operación de beneficio se realiza en su Planta Concentradora Huanzalá, que tiene implementados sistemas de colección y drenaje de residuos y derrames, los que a su vez cuentan con sistemas de almacenamiento que consideran casos de contingencias. Pero, respecto de las tuberías que conducen los relaves, precisó que no se estableció dicha obligación en sus instrumentos de gestión ambiental, debido a que dichas tuberías no generan filtraciones ni derrames de manera permanente o regular.
62. Sobre el particular, y sin perjuicio que la conducta infractora se sustenta en el incumplimiento de normativa ambiental –como se ha señalado *supra*–, resulta pertinente mencionar que tanto la Planta Concentradora Huanzalá como el Depósito de Relaves Chuspic se encuentran contemplados en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la Unidad de Producción Huanzalá (en adelante, **PAMA Huanzalá**), aprobado mediante Resolución Directoral N° 180-97-EM/DGM del 6 de mayo de 1997.
63. En dicho instrumento de gestión ambiental se menciona que el depósito de relaves se encuentra ubicado a aproximadamente 1,850 metros de la Planta Concentradora Huanzalá y que, para la conducción del relave, se utilizarán bombas de impulsión de alta presión con tuberías de conducción de seis y cinco pulgadas de diámetro (6" – 5"), tal como se menciona a continuación:

"3.6. ALMACENAMIENTO DE RELAVES

(...)

3.6.2. Descripción de depósitos de almacenamiento

(...)

3.6.2.2. El depósito activo de Chuspic

El depósito de relaves en actual operación es el denominado Chuspic 4 que es la extensión, aguas abajo, de los depósitos Chuspic No 1, No. 2 y No. 3, ya abandonados que se ubican en la quebrada del río Chuspic (ver fotografía 3-4).

El depósito Chuspic N° 4, ha sido habilitado con tecnificadas estructuras de derivación, retención y decantación entre otras.

(...)

- Los sistemas de conducción y deposición

El depósito de relaves de Chuspic se encuentra aproximadamente a 1.850 m, de la Concentradora en línea recta; y a un nivel de unos 100 m por encima. Los relaves, por consiguiente, tienen que ser bombeados a lo largo y alto de estas magnitudes.

Para su impulsión se utiliza dos bombas Mars de alta presión con sus tuberías de conducción de seis y cinco pulgadas de diámetro respectivamente. Estas líneas de conducción son independientes. Trabajan alternadamente, pero de ser necesario, pueden trabajar ambas simultáneamente.

La diferencia de diámetros se debe a que inicialmente sólo se instaló la de seis pulgadas que operaba con tres estaciones de bombeo, escalonadas en serie.

Los excesivos costos de operación y mantenimiento de las nueve bombas centrífugas obligó a reemplazarlas con una bomba MARS de desplazamiento positivo y de alta presión. Luego, para evitar descargas de emergencia por

interrupciones en el bombeo, se instaló la segunda línea de conducción con tuberías de cinco pulgadas⁵⁷

(Énfasis agregado)

64. Asimismo, en el capítulo referido a la identificación de impactos ambientales del referido PAMA se ha establecido que, como consecuencia de los derrames de relave por ruptura de la tubería de conducción, existe la potencialidad de generar la disminución de la cobertura vegetal de la zona involucrada, con lo cual se reconoce la necesidad de implementar un plan de manejo ambiental como medida de mitigación para evitar la afectación al ambiente, conforme al siguiente detalle:

“4.0 ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES

(...)

4.2. IDENTIFICACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES

(...)

TABLA 4-2.- MATRIZ DE EVALUACIÓN DE IMPACTOS CVE: AGUA SUPERFICIAL

Fase del proyecto	Actividad del proyecto	Impacto	Atributos de impacto						
			Extensión geográfica	Duración /frecuencia	Reversibilidad	Contexto ecológico social	Futura capac de recursos renov./desarrollo sost.	Medidas de mitigación	Significancia de efectos residuales
Operación	Disposición de relaves	Contaminación química por la escorrentía conteniendo sustancias químicas utilizadas en el proceso de concentración. Interrupción del cauce del río Chuspic. Derrames de relave por rompimiento de la tubería de conducción.	Ríos Chuspic y Torres.	Mediano plazo,	Alta.	Disminución de la cobertura vegetal en las márgenes de los cauces de agua.	Alta	Plan de medidas de mitigación.	Menor

(...).⁵⁸

65. De la revisión del PAMA Huanzalá, se verifica que lo señalado por el administrado en este extremo no resulta exacto, ya que si bien no se hace mención a algún compromiso relacionado a la implementación de un sistema colección y drenaje de residuos y derrames –que cuente con sistemas de almacenamiento para casos de contingencias y que contenga los elementos contaminantes-, a lo largo de toda la tubería que transporta el relave desde la Planta Concentradora Huanzalá hacia el depósito de relaves Chuspic; la empresa tiene la obligación de contar con dicho sistema, toda vez que sí se ha identificado la posibilidad de ocurrencia de derrames o fugas de relave en la tubería de conducción que pueden afectar al ambiente.

66. En este punto se debe precisar que un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno y que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común⁵⁹. Sin embargo, en el presente caso,

⁵⁷ Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, pp. 3-23 y 3-31.

⁵⁸ Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, pp. 4-1 y 4-20.

⁵⁹ CONESA, Vicente. "Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental". 4ª Edición. Ediciones Mundi-Prensa. España. Año 2010. ISBN: 978-84-8476-384-0. Pp. 31 y 33.

“1. EL SISTEMA EMPRESA Y SU ENTORNO MEDIOAMBIENTAL

1.1. El concepto del sistema

Definimos un sistema, como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno.”

WADSWORTH, Jonathan. "Análisis de sistemas de producción animal - Tomo 1: Las bases conceptuales". Cuadernillo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. Año 1997. ISBN 92-5-304088-2.

“CAPITULO 3. DEFINICION DE UN SISTEMA

(...)

3.5. Definición

de acuerdo a los hechos detectados por la DS durante la Supervisión Especial 2014, se advierte que el recurrente implementó medidas -consistentes en la envoltura de la tubería de conducción de relaves con geomembrana, así como la construcción del muro de concreto- que no constituyen propiamente un sistema de contención que permita coleccionar y recuperar los relaves derramados desde la misma tubería.

67. De otro lado, Santa Luisa sostiene en su recurso de apelación que ha venido implementando nuevos sistemas como medidas adicionales de prevención, los que no pueden ser equiparables a obligaciones legales.
68. Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que en el capítulo referido a la descripción del proyecto consignado en el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Ampliación y Modificación de Componentes de la UM Huanzalá (en adelante, **EIA de Ampliación Huanzalá**), aprobado mediante Resolución Directoral N° 295-2015-EM/DGAAM de fecha 30 de julio de 2015, se reconoce que la actividad de espesamiento y bombeo de relaves —que se realiza mediante una tubería de seis (6) pulgadas de diámetro y de 1,945 metros de longitud— forma parte de las actividades que se desarrollan en la Planta Concentradora Huanzalá, tal como se indica a continuación:

“2.8. BREVE HISTORIA Y DESCRIPCION DE LOS COMPONENTES APROBADOS EN EL PAMA

(...)

2.8.1. Planta Concentradora Huanzalá

El tratamiento de los minerales de sulfuros polimetálicos se efectúa por el proceso de flotación selectiva convencional en la Planta Concentradora Huanzalá.

La Planta Concentradora inició sus operaciones con una capacidad de 500 t/d de mineral, luego se fue incrementando en forma progresiva a 750 ton/día (en 1971), a 1050 ton/día (1973) hasta alcanzar una capacidad de 1300 ton/día de acuerdo al título de concesión de beneficio “Concentradora Huanzalá”, RD N° 307-01-EM/DGM/DCM de fecha 16 de mayo de 1991.

Los últimos años ha estado trabajando con una capacidad instalada y de producción de 1600 TMD, cuya línea de proceso se describe a continuación:

- **Circuito de Chancado – Mineral de Plomo-Zinc**

(...)

- **Almacenamiento de Mineral Fino**

(...)

- **Sección Molienda**

(...)

- **Circuito de Flotación de Plomo**

(...)

- **Circuito de Flotación de Zinc**

(...)

- **Circuito de Remolienda de Zinc**

(...)

- **Espesamiento y filtrado de Plomo-Zinc**

(...)

- **Espesamiento y Bombeo de relaves**

(...)

(...)

“Un sistema es un grupo de componentes que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común. Son capaces de reaccionar juntos al ser estimulados por influencias externas. El sistema no está afectado por sus propios egresos y tiene límites específicos en base de todos los mecanismos de retroalimentación significativos” (Spedding 1979)”

(subrayado agregado)

Consulta realizada el 12 de diciembre de 2017

< <http://www.fao.org/docrep/004/W7451S/W7451S03.htm#ch3>>

Mediante el empleo de las bombas mencionadas, una de ellas operando en stand by, el relave es enviado directamente hacia el depósito dispuesto para tal fin, ubicado en la parte alta, en una cota superior de aproximadamente., 112 m con respecto a la concentradora.

• **Cancha de relaves**

La cancha de relave de Cía. Minera Santa Luisa, está ubicada en la zona de Chuspic, a una distancia aproximada de 1.8 km con respecto a la Planta Concentradora. Los relaves son transportados desde la sección espesamiento y bombeo de relaves de la planta, a través de una tubería, en la forma de pulpa (mezcla de agua y sólidos), hasta la presa de relave.⁶⁰

(...)

2.8.3. Depósito de Relaves Chuspic

El depósito de relaves Chuspic, denominado originalmente en el PAMA como Chuspic 4, que era una extensión, aguas abajo de los depósitos Chuspic N° 1, 2 y 3 abandonados. Después fue denominado en su totalidad como "Depósito de Relaves Chuspic".

El Depósito de Relaves Chuspic está ubicado en la zona de Chuspic, a una distancia aproximadamente de 1.8 km con respecto a la Planta Concentradora. Los relaves son transportados desde la sección espesamiento y bombeo de relaves de la planta, a través de una tubería, en la forma de pulpa (mezcla de agua y sólidos), hasta la presa de relave.⁶¹

(Énfasis agregado)

69. Asimismo, en dicho instrumento de gestión ambiental se consideró que la tubería para relaves constituye un equipo que forma parte de la Planta Concentradora Huanzalá, por lo que fue declarada como parte de las 43 instalaciones que conforman las instalaciones de procesamiento de la planta de beneficio, tal como se aprecia a continuación:

"CAPITULO IV DESCRIPCION DEL PROYECTO

4. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

(...)

4.4.2. Instalaciones de Procesamiento

4.4.2.1. Planta Concentradora Huanzalá a 2000 TMD

Actualmente la capacidad instalada de la Planta Concentradora Huanzalá es de 2000 TMD, aprobado mediante Resolución N° 378-2013-MEM-DGM/V (Ver Anexo N° 04). Para lo cual se construyeron y acondicionaron instalaciones adicionales en la Concesión de Beneficio "Concentradora Huanzalá", haciendo un total de 43 instalaciones adicionales, las cuales se detallan en el Cuadro N° 09.

Cuadro N° IV – 09: Instalaciones adicionales para una Capacidad Instalada de 2000 TMD

N°	Equipo	Características	Descripción
(...)			
Bomba Mars			
33	Tubería para relaves	Tubería de 6" de diámetro de acero Schudle 80 de 1945 m de longitud.	Sirve para transportar pulpa de relaves bombeada por las bombas Mars N° 4 hacia la cancha de relaves.

Fuente: Resolución N° 378-2003-MEM-DGM/V

70. De lo expuesto en el EIA de Ampliación Huanzalá, conforme a lo señalado en el numeral 52 de la presente resolución, se ratifica que la tubería de conducción de relave forma parte integrante de la Planta Concentradora Huanzalá; por lo que, la empresa se encuentra obligada a cumplir con lo dispuesto en el artículo 32° del RPAAMM en cuanto a la implementación de un sistema de colección y drenaje de residuos y derrames. De manera que, contrario a lo señalado por el administrado, la adopción de dicha medida constituye el cumplimiento de una obligación legal.

⁶⁰ EIA Actualización del PAMA y Modificación de Componentes de la Unidad Huanzalá, pp. II-35 y II-39.

⁶¹ EIA Actualización del PAMA y Modificación de Componentes de la Unidad Huanzalá, pp. II-39 y II-40.

71. En consecuencia, para este tribunal ha quedado acreditado que Santa Luisa incumplió con lo establecido en el artículo 32° del RPAAMM, lo que generó la configuración de la infracción prevista en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones; por lo que, corresponde desestimar lo alegado por Santa Luisa en su recurso de apelación.

V.2 Si la determinación de la responsabilidad de Santa Luisa por el incumplimiento del artículo 5° del RPAAMM, sobre la base del numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, contraviene el principio de legalidad recogido en el artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

72. Santa Luisa ha señalado en su recurso de apelación que la conducta imputada como infracción no se ajusta al supuesto de hecho tipificado en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, cuya base legal se sustenta en el artículo 5° del RPAAMM, en tanto considera que dicho incumplimiento presupone la necesidad de generar este daño adverso al medio ambiente y que en ningún momento dicho daño ha sido probado.

73. Al respecto, a juicio de este colegiado, conforme a lo señalado en los numerales 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 36 de la presente resolución, se advierte que lo que realmente cuestiona Santa Luisa es la vulneración no solo del principio de legalidad sino también del principio de tipicidad.

74. Cabe indicar que, en el presente caso, mediante Resolución Subdirectoral N° 1206-2016-OEFA-DFSAI/SDI la SDI le comunicó a Santa Luisa el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otros, por el presunto incumplimiento de lo establecido en el artículo 5° del RPAAMM, al no adoptar medidas de prevención y control para evitar e impedir el derrame de relaves sobre el suelo donde se ubica la poza de concreto, en el cual se descarga dicho material; lo que habría configurado la infracción prevista en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones.

75. De lo anterior, se aprecia que la **norma sustantiva** es el artículo 5° del RPAAMM, mientras que el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones constituye la **norma tipificadora**.

76. En ese sentido, este tribunal procederá a evaluar si la DFSAI, al haber determinado la responsabilidad administrativa de Santa Luisa sobre la base del numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, en primer lugar, vulneró el principio de legalidad porque no cumpliría con la exigencia de la predeterminación normativa o *lex previa*; y, en segundo lugar, si vulneró el principio de tipicidad porque no contendría una adecuada descripción de la conducta que se considera ilícita y porque la Autoridad Administrativa no habría realizado una correcta subsunción del hecho imputado en la conducta descrita en dicha disposición legal.

Respecto a la presunta vulneración al principio de legalidad

77. Según lo mencionado en el numeral 40 de la presente resolución, el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, que aprobó el *Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados Minerales*, entró en vigencia el 11 de noviembre de 2012.

78. En el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones se estableció lo siguiente:

INFRACCIÓN	Base Normativa Referencial	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Clasificación de la Sanción
3	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN, BENEFICIO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE MINERAL			
3.1	No evitar fugas o derrames que afecten negativamente el ambiente. Artículo 5° del RPAAMM Artículo 5° del DLAM	Hasta 10 000 UIT	PA/RA/DTD	MUY GRAVE

79. En el citado dispositivo legal se tipifica como infracción administrativa el no evitar fugas o derrames que afecten negativamente el ambiente; teniendo como base normativa al artículo 5° del RPAAMM y al artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1048, que precisó la Regulación Minera Ambiental de los Depósitos de Almacenamiento de Concentrados de Minerales (DLAM), el mismo que no resulta aplicable al presente caso toda vez que Santa Luisa no desarrolla dicha actividad en la UM Huanzalá.

80. Durante la Supervisión Especial 2014, realizada el 9 de junio de 2014, la DS verificó en el punto con coordenadas UTM WGS 84 N: 8907536, E: 278626, la presencia de una poza de concreto con sistema de contingencia en la cual se descargaba el relave, para luego ser canalizado hacia la presa de relaves. En dicha zona se apreció el relave en contacto directo con el suelo fuera del área de contingencia, lo que se habría producido por la salpicadura de los relaves al momento de su descarga en dicha poza⁶².

81. En ese sentido, la tipificación prevista en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones se encontraba vigente al momento en que la DS verificó que Santa Luisa no adoptó medidas para evitar que las salpicaduras del relave provenientes de la referida poza lleguen al suelo, incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 5° del RPAAMM.

82. Por consiguiente, este tribunal concluye que en el presente caso no se ha vulnerado el principio de legalidad, específicamente el aspecto referido al cumplimiento de la exigencia de la predeterminación normativa o *lex previa*, pues en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, existía antes de verificarse los hechos materia del presente procedimiento administrativo sancionador; razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por Santa Luisa en el presente extremo de su recurso de apelación.

Respecto a la presunta vulneración al principio de tipicidad

83. Sobre la base de lo expuesto, en concordancia con lo expuesto en el numeral 46 de la presente resolución, esta sala procederá a evaluar si al haber determinado la responsabilidad administrativa de Santa Luisa sobre la base del numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones (norma tipificadora en el presente caso), se vulneró el principio de tipicidad porque no contendría una adecuada descripción de la conducta que se considera ilícita y porque la Autoridad Administrativa no habría realizado una correcta subsunción del hecho imputado en la conducta descrita en dicha disposición legal.

⁶² Presunta conducta infractora acusada en el ITA, la misma que se sustenta en los Hallazgos N° 3 consignado en el Acta de Supervisión.

84. Respecto a la primera exigencia, referida a la descripción específica y taxativa de la conducta que configura la infracción, cabe reiterar que en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones se señala lo siguiente:

Infracción	Base Normativa Referencial	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Clasificación de la Sanción	
3	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN, BENEFICIO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE CONCENTRADOS DE MINERAL				
3.1	No evitar fugas o derrames que afecten negativamente el ambiente.	Artículo 5° del RPAAMM Artículo 5° del DLAM	Hasta 10 000 UIT	PA/RA/DT D	MUY GRAVE

85. Es importante resaltar que el referido numeral contiene una descripción clara y precisa de la conducta que configura la infracción y una atribución de la sanción que le corresponde a la misma (mandato de tipificación directa). Por tanto, se verifica que el tipo infractor contemplado en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, describe como infracción aplicable al presente caso, el desarrollar actividades de explotación y beneficio sin haber adoptado medidas para evitar fugas o derrames que puedan afectar negativamente el ambiente, en correspondencia con lo establecido en el artículo 5° del RPAAMM, que es su base normativa; por lo que, esta sala considera que en este extremo se cumple la primera exigencia bajo análisis derivada del principio de tipicidad.
86. Sobre el particular, cabe mencionar que el principio de prevención, el cual –de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional– conforma uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, garantiza la protección del derecho fundamental a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁶³. Así, la Ley N° 28611 ha recogido el citado principio en el artículo VI de su Título Preliminar, en los términos siguientes:

*“Artículo VI.- Del principio de prevención
La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.”*

87. Por su parte, el artículo 5° del RPAAMM dispone lo siguiente:

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

88. Como se advierte de la referida norma, se establece la responsabilidad de los titulares de la actividad minero-metalúrgica por las emisiones, vertimientos y disposiciones de desechos que se puedan realizar durante el desarrollo de sus actividades, pues el solo vertimiento, emisión o disposición de una sustancia que pueda afectar el ambiente, genera responsabilidad en el titular de actividades minero-metalúrgicas.

⁶³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

89. Es decir, que no resulta necesario verificar si se sobrepasó los Límites Máximos Permisibles (en adelante, **LMP**), pues ello constituye un incumplimiento distinto al señalado en el párrafo anterior, en tanto que los valores y parámetros que se exceden se encuentran regulados en otra norma ambiental⁶⁴.
90. Al respecto, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha dejado sentado en la Resolución N° 021-2014-OEFA/TFA⁶⁵, como precedente de observancia obligatoria referido a la determinación de los alcances del artículo 5° del RPAAMM, que dicho dispositivo impone al titular minero dos obligaciones consistentes en:

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

91. Tal como ha sido señalado en el precedente administrativo de observancia obligatoria antes citado, el artículo 5° del RPAAMM establece dos obligaciones que deben ser cumplidas por los titulares mineros: (i) adoptar todas aquellas medidas preventivas que sean necesarias para que la actividad del titular minero no genere efectos adversos en el ambiente⁶⁶; y, (ii) no exceder los LMP.
92. Cabe indicar que este órgano colegiado, mediante el referido precedente de observancia obligatoria, ha establecido como regla normativa que, para efectos de verificar el incumplimiento de la obligación establecida en el numeral (i) del mismo, no es necesario que se cause un efecto adverso al ambiente mediante el exceso de los LMP; basta únicamente la verificación de que el titular minero no adoptó las medidas de prevención necesarias en resguardo del ambiente ante una posible afectación como producto de su actividad minera.
93. En el presente caso, en la Supervisión Especial 2014 se constató la presencia de relave en contacto directo con el suelo, fuera del área de contingencia de la poza de concreto en la que se descarga dicho material, lo que habría sido provocado por salpicaduras desde la referida poza; con lo que se advierte que Santa Luisa no habría adoptado las medidas preventivas necesarias con la finalidad de evitar que el relave entre en contacto con el suelo y de este modo pueda afectarlo.

⁶⁴ Por ejemplo, para el sector minería, los límites máximos permisibles (LMP) para las descargas en efluentes líquidos están establecidos en el Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM.

⁶⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de noviembre de 2014, de acuerdo con lo establecido en el numeral 10.1 del artículo 10° de la Ley N° 29325, concordante con el numeral 1 del artículo VI de la Ley N° 27444 y el literal d) del numeral 8.1 del artículo 8° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, vigente al momento de su emisión.

⁶⁶ A mayor abundamiento, el artículo 16° del nuevo Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 40-2014-EM (publicado el 12 de noviembre de 2014), señala que el titular de la actividad minera debe adoptar oportunamente las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación, rehabilitación o compensación en términos ambientales, cierre y post cierre que correspondan, a efectos de evitar o minimizar los impactos ambientales negativos de su actividad y potenciar sus impactos positivos.

94. Por lo expuesto, este tribunal considera que en el presente caso no se ha vulnerado el principio de tipicidad, pues los hechos verificados por la DS se adecúan a la descripción típica de la infracción contenida en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones. En ese sentido, corresponde desestimar lo argumentado por el administrado en este extremo.

Respecto a la declaración de responsabilidad administrativa por el incumplimiento al artículo 5° del RPAAMM

95. Durante la Supervisión Especial 2014 realizada en la UM Huanzalá se verificó lo siguiente⁶⁷:

“Hallazgo N° 3: En el punto con coordenadas UTM WGS 84 N: 8907536, E 278626 se aprecia una poza de concreto con sistema de contingencia en la cual se descarga el relave, para luego ser canalizado hacia la presa de relaves; en dicha zona se aprecia relave en contacto directo con el suelo natural fuera del área de contingencia, provocado por la salpicadura de los relaves desde dicha poza.”

96. Dicha observación se complementó con las fotografías N°s 36, 37 y 38⁶⁸ contenidas en el Informe de Supervisión, en las cuales el supervisor describió la presencia de relave en contacto directo con el suelo adyacente al área de contingencia de la poza de concreto en la que se descarga dicho material para luego ser canalizado hacia la presa de relaves, lo que habría sido provocado por salpicaduras desde la referida poza, conforme se muestra a continuación:



⁶⁷ Página 35 del Informe N° 313-2014-OEFA/DS-MIN contenido en un CD que obra en el folio 8.

⁶⁸ Página 15 contenido en el CD que forma parte del Folio 14.



97. En atención a los medios probatorios antes señalados, siendo que el administrado no rebatió el hecho imputado y únicamente señaló las medidas que había adoptado para corregir la conducta infractora con posterioridad a la Supervisión Especial 2014, la primera instancia concluyó que quedó acreditado que Santa Luisa incumplió lo dispuesto en el artículo 5° del RPAAMM; debido a que se constató que el administrado no adoptó las medidas de prevención y control para evitar e impedir el derrame de relaves sobre el suelo donde se ubica la poza de concreto en la que se descarga dicho material.
98. Por su parte, Santa Luisa ha señalado en su recurso de apelación que la conducta imputada como infracción no se ajusta al supuesto de hecho tipificado en el numeral 3.1 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones, cuya base legal se sustenta en el artículo 5° del RPAAMM, en tanto considera que dicho incumplimiento presupone la necesidad de generar este daño adverso al medio ambiente y que en ningún momento dicho daño ha sido probado.
99. Sin embargo, resulta pertinente reiterar que para que se configure el incumplimiento de la obligación referida a no adoptar las medidas de previsión y control prevista en el artículo 5° del RPAAMM, no es necesario que se acredite la existencia de un daño

al ambiente; basta únicamente la verificación de que el titular minero no adoptó las medidas de prevención necesarias en resguardo del ambiente ante una posible afectación como producto de su actividad minera.

100. En el presente caso, se advierte la potencialidad de impactar al ambiente, debido a que el relave contiene sustancias que pueden causar efectos adversos, conforme se ha reconocido en la evaluación geoquímica presentada por el administrado en el EIA de Ampliación Huanzalá, ya que las muestras revelaron altos contenidos de sulfuro y bajos contenidos de materiales con potencial de neutralización, situación que ubica a todas las muestras como potenciales generadoras de drenaje ácido⁶⁹.
101. Asimismo, en el análisis mineralógico realizado para el referido en el EIA⁷⁰, se menciona que las muestras de relave están compuestas mayoritariamente por sulfuros que le dan el potencial de generación de acidez, principalmente por piritita y contenidos menores de otros sulfuros como calcopiritita, esfalerita, galena, pirrotina y arsenopiritita. Dicha característica puede alterar el pH de un cuerpo de agua sustancialmente y tener efectos perjudiciales sobre la vida acuática⁷¹. Por consiguiente, Santa Luisa debió adoptar medidas para evitar el derrame o salpicadura del relave sobre el suelo donde se ubica la poza de concreto, en la cual se descarga dicho material, para así reducir el riesgo de una posible afectación al suelo.
102. Por consiguiente, ha quedado demostrado que en el presente caso, Santa Luisa incumplió con lo establecido en el artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM. En consecuencia, sobre la base de lo expuesto en el presente acápite, corresponde desestimar lo alegado por el recurrente, en este extremo de su recurso de apelación.

Respecto a si corresponde la aplicación de la causal eximente contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

103. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

⁶⁹ Información complementaria al levantamiento de observaciones del EIA del Proyecto Ampliación y Modificación de Componentes de la Unidad Minera Huanzalá, presentada por Santa Luisa al Ministerio de Energía y Minas mediante escrito con registro N° 2498080 el 13 de mayo de 2015. Datos consignados en el Anexo N° 07. Impactos Hidrológicos Asociados (página 2283).

⁷⁰ Ibídem, (página 2285).

⁷¹ WEINER, Ruth & MATTHEWS, Robín "Environmental Engineering" Cuarta Edición 2013. Editorial Butterworth Heinemann. Estados Unidos, p.93.

**"Chapter 5
4. Measurement of Water Quality**

(...)
pH
(...)

The pH of an effluent or water sample is important in almost all phases of drinking water and wastewater treatment. In water treatment as well as in disinfection and corrosion control, pH is important in ensuring proper chemical treatment. Aquatic organisms are sensitive to pH changes, as well as to the actual pH of the water. Few aquatic organisms tolerate waters with a pH less than 4 or greater than 10. Acid mine drainage, unregulated acids or bases in industrial effluents, or atmospheric acid deposition may alter the pH of a water body substantially and have detrimental effects on aquatic life."

104. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si, en el presente caso, se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
105. Para ello, cabe indicar que en el presente procedimiento administrativo sancionador, iniciado contra Santa Luisa mediante la notificación de la Resolución Subdirectorial N° 1206-2016-OEFA/DFSAI/SDI el 24 de agosto de 2016, se le imputó haber infringido el artículo 5° del RPAAMM, en tanto no adoptó las medidas de prevención y control para evitar e impedir el derrame de relaves en forma de salpicaduras sobre el suelo donde se ubica la poza de concreto en la que se descarga dicho material.
106. Sobre el particular, de la información presentada por Santa Luisa en sus dos (2) escritos de descargos⁷², se advierte lo siguiente: (i) en el primer escrito, muestra acciones de limpieza del suelo del entorno de la poza de relave, así como la ampliación de la poza de contingencias y la instalación de una tapa sobre las tuberías y poza de descarga de relave para evitar salpicaduras⁷³; y, (ii) en el segundo escrito, presentó un video del funcionamiento de la medida de control para evitar que las salpicaduras de relave se extiendan fuera de la zona de descarga de relave e indicó que instalará una cortina de geomembrana para asegurar que ya no se produzcan estas salpicaduras fuera de la poza de contingencia⁷⁴. Para acreditar las acciones mencionadas presentó las siguientes imágenes:



107. No obstante, de la información obrante en el expediente, así como de los escritos presentados por Santa Luisa, se advierte que el administrado no ha acreditado que haya subsanado la infracción materia de evaluación antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.

⁷² Santa Luisa presentó descargos el 23 de setiembre de 2016 y el 24 de mayo de 2017.

⁷³ Fojas 37 y 38.

⁷⁴ Foja 120. Anexo 2 (minutos: 00:06, 01:00 y 01:07).

108. De acuerdo a lo expuesto, esta sala considera que no se ha configurado el supuesto exigente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, respecto de la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

V.3 Si correspondía ordenar a Santa Luisa el cumplimiento la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, a pesar que el artículo 32° del RPAAMM es una norma derogada

109. En su recurso de apelación, Santa Luisa sostuvo que no resulta exigible el cumplimiento de la medida correctiva -detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución- ordenada por la DFSAI en virtud a la primera conducta infractora, pues habría sido dispuesta sobre la base del artículo 32° del RPAAMM, norma que se encontraba contenida en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 016-93-EM que ha sido derogado por el Decreto Supremo N° 040-2014-EM, vigente a la fecha en que se emitió la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI.

110. Al respecto, cabe indicar que el artículo 103° de la Constitución Política del Perú, establece que la norma se aplica a las situaciones jurídicas existentes a partir de su entrada en vigencia⁷⁵; asimismo, conforme al artículo 109° del texto constitucional, la entrada en vigencia de las normas se determina a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial⁷⁶.

111. De acuerdo con lo anterior, el Decreto Supremo N° 016-93-EM se publicó en el diario oficial El Peruano el 1 de mayo 1993, por lo que entró en vigencia a partir 2 de mayo de ese año.

112. Siendo ello así, al momento de la comisión de la primera conducta infractora, descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 016-93-EM que contenía las obligaciones ambientales fiscalizables previstas, entre otros, en el artículo 32° del Reglamento aprobado por el mencionado decreto.

113. Cabe precisar que el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 040-2014-EM fue emitido el 5 de noviembre de 2014 y publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de ese mismo año, cuya entrada en vigencia se estableció a partir del 14 de marzo de 2015⁷⁷.

⁷⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

Artículo 103°.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad. La Constitución no ampara el abuso del derecho.

⁷⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

⁷⁷ Cabe indicar que la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 040-2014-EM se postergó hasta la publicación de los Términos de Referencia Comunes para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados, en atención a lo dispuesto en la octava disposición complementaria y final del mencionado decreto. Dichos Términos de Referencia Comunes fueron aprobados mediante Resolución Ministerial 116-2015-MEM-DM y publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de marzo de 2015.

DECRETO SUPREMO N° 040-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

114. Ahora bien, a pesar que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició el 24 de agosto de 2016 con la notificación a Santa Luisa de la Resolución Subdirectorial N° 1206-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 19 de agosto de 2016, fecha en la cual ya estaba vigente el Decreto Supremo N° 040-2014-EM; las obligaciones derivadas del artículo 32° del RPAAMM le resultaban exigibles al administrado toda vez que, de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo de la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Supremo N° 040-2014-EM⁷⁸, todos aquellos procedimientos administrativos sancionadores iniciados bajo las disposiciones del Decreto Supremo N° 016-93-EM continúan rigiéndose por el mismo hasta su conclusión.
115. Por consiguiente, habiéndose determinado la responsabilidad de Santa Luisa por el incumplimiento del artículo 32° del RPAAMM, infracción prevista en el numeral 3.4 del Rubro 3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones; y, siendo que al momento de emitirse la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI, conforme a la evaluación realizada por la primera instancia, el administrado no acreditó que haya cumplido con implementar un sistema de colección y drenaje en los tramos 1 y 2 de las tuberías de conducción de relave, que evite de manera eficiente el contacto del relave con el ambiente en caso de fugas y derrames; a juicio de este colegiado sí correspondía ordenar la medida correctiva detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 828-2017-OEFA/DFSAI del 31 de julio de 2017, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa por parte de Compañía Minera Santa Luisa S.A. por la comisión de las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

Octava.- De la entrada en vigencia

El presente reglamento entrará en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de los Términos de Referencia Comunes para la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental Detallados y Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados.

(...).

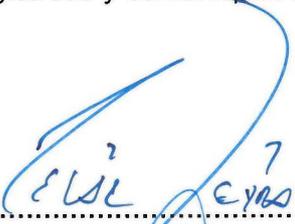
⁷⁸

DECRETO SUPREMO N° 040-2014-EM DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS Única.- Derogación

Deróguese el Decreto Supremo N° 016-93-EM, el Decreto Supremo N° 053-99-EM, y sus normas modificatorias. Los procesos de fiscalización y sanción iniciados bajo las disposiciones del Decreto Supremo N° 016-93-EM y normas modificatorias, se siguen rigiendo por dichas disposiciones hasta su conclusión.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Compañía Minera Santa Luisa S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, DFAI), para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental