

# Tribunal de Fiscalización Ambiental Resolución N° 1/13-2013-OEFA/TFA

Lima, 2 1 MAYO 2013

## VISTO:

El Recurso de Apelación interpuesto por COMPAÑÍA MINERA ATACOCHA S.A.A. (en adelante, MINERA ATACOCHA)¹ contra la Resolución Directoral N° 041-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 28 de enero de 2013, contenido en el Expediente N° 196-09-MA/E; y el Informe N° 117-2013-OEFA/TFA/ST del 06 de mayo de 2013;

# **CONSIDERANDO:**

#### I. Antecedentes

- Del 26 al 28 de octubre de 2009, la supervisora externa CLEAN TECHNOLOGY S.A.C., por encargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN), llevó a cabo la supervisión especial de las instalaciones de la Unidad de Producción "Atacocha", ubicada en el distrito de Yanacancha, provincia de Cerro de Pasco, departamento de Pasco; de titularidad de MINERA ATACOCHA.
- 2. Con fecha 20 de noviembre de 2009, la citada supervisora externa presentó al OSINERGMIN el Informe de la Segunda Campaña de Monitoreo Supervisión Especial "Monitoreo Ambiental de Efluentes y Recursos Hídricos" (Fojas 03 a 112), que contiene, entre otros, los resultados obtenidos en el punto de control con código de monitoreo del OSINERGMIN E-24 (código SF-B del Ministerio de Energía y Minas):

Punto de Monitoreo	Parámetro	NMP según Anexo 1 R.M. N° 011-96-EM/VMM	Día	Turno	Resultado de la Supervisión
E-24 (SF-B)	STS	50	Día 2: 27/10/09	Turno 2	151

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> COMPAÑÍA MINERA ATACOCHA S.A.A., cuenta con Registro Único de Contribuyente (RUC) N° 20100123500.

- 3. Mediante Oficio N° 882-2010-OS-GFM del 02 de junio de 2010 (Foja 113), notificado el 10 de junio de 2010, se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, en base a los hechos verificados durante la visita de supervisión señalada en el considerando anterior.
- 4. Mediante Resolución Directoral Nº 041-2013-OEFA/DFSAI del 28 de enero de 2013 (Fojas 137 a 139), notificada el 29 de enero de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos impuso a MINERA ATACOCHA una multa de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme al siguiente detalle:

N°	HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN	
1	En el punto de control E-24 (SF-B), correspondiente al efluente ubicado a la salida de las aguas residuales de la planta de tratamiento San Felipe, que descarga al río Huallaga, se reportó un valor para el parámetro STS que excede los Límites Máximos Permisibles establecidos en el rubro "Valor en cualquier momento" del Anexo 1 de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM	Artículo 4° de la Resolución Ministerial N°011- 96-EM/VMM²	Numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353- 2000-EM/VMM <sup>3</sup>	50 UIT	
MULTA TOTAL					

- 5. Con escrito de registro N° 006493 (Fojas 141 a 155) del 21 de febrero de 2013, MINERA ATACOCHA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 041-2013-OEFA/DFSAI, conforme a los siguientes fundamentos:
  - Los resultados de los muestreos efectuados en los distintos turnos de cada día no superaron el Límite Máximo Permisible (en adelante, LMP) del parámetro STS, salvo en el caso del monitoreo efectuado en el turno 2 del día 27 de octubre de 2009 (segundo día).



Resolución Ministerial Nº 011-96-EM/VMM. Aprueban los Niveles Máximos Permisibles para efluentes líquidos para las actividades minero-metalúrgicas, publicada el 13 de enero de 1996.-Artículo 4 °.- Resultados analíticos no excederán los niveles contemplados en el Anexo 1 o 2, según sea el caso.

Los resultados analíticos obtenidos para cada parámetro regulado a partir de la muestra recogida del efluente minero-metalúrgico, no excederán en ninguna oportunidad los niveles establecidos en la columna "Valor en cualquier Momento" del Anexo 1 ó 2 según corresponda.

Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM. Aprueban Escala de Multas y Penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, publicada el 2 de setiembre de 2000,-Апехо

# 3. Medio Ambiente

- Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TUO, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. Nº 016- 93-EM, y su modificatoria, aprobado por D.S. Nº 059-93-EM, D.S. Nº 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763 Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM; Resoluciones Ministeriales N° 011-96-EM/VMM, N° 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias, que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales el monto de la multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT. (...)
- 3.2. Si las infracciones referidas en el numeral 3.1 de la presente escala, son determinadas en la investigación correspondiente, como causa de un daño al medio ambiente, se considerarán como infracciones graves y el monto de la multa será de 50 UIT por cada infracción hasta un monto máximo de 600 UIT, independientemente de las obras de restauración que está obligada a ejecutar la empresa.



En ese sentido, el resultado analítico obtenido del muestreo efectuado en el punto de control E-24 (SF-B) no genera certeza, toda vez que provendría de un vicio en la toma de la muestra o en la manipulación de la misma, por lo que no debe ser considerado como medio probatorio válido.

- b) Se ha transgredido el Principio de Tipicidad, al haberse sancionado a la recurrente bajo una interpretación extensiva del numeral 3.2 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, el cual exige que el daño ambiental haya quedado demostrado durante la investigación respectiva, lo que no ha ocurrido en el presente caso, toda vez que en ningún extremo del Informe de Supervisión se establece que las actividades de la recurrente hayan causado un daño al medio ambiente.
- c) La sola verificación del exceso de los LMP no determina per se la configuración de un menoscabo material al ambiente o sus componentes, que genere además efectos negativos actuales o potenciales. En ese sentido, al no haberse acreditado la relación de causalidad entre la conducta imputada a MINERA ATACOCHA y el supuesto daño ambiental ocasionado, se ha infringido los Principios de Licitud y Verdad Material.

# II. Competencia

- 6. 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<sup>4</sup>, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- 7. En mérito a lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>5</sup>, el OEFA es un

Artículo 11°, modificado por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-Funciones generales



\$\frac{1}{2}\$

Decreto Legislativo N° 1013. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Amblente, publicado el 14 de mayo de 2008.-

<sup>1.</sup> 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.

Ley N° 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada 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.

<sup>11.1</sup> El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

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

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

- 8. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación. supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA6.
- Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>7</sup> se aprobó el inicio del proceso 9. de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del OSINERGMIN<sup>8</sup> al OEFA, y mediante Resolución Nº 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 20109, 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.
- 10. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>10</sup>, los artículos 18°y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto

ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

Ley N° 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de

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.

Decreto Supremo Nº 001-2010-MINAM. Aprueban inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado el 21 de enero de 2010,-

Artículo 1º.- 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.

Ley N° 28964. Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada el 24 de enero de 2007.-Artículo 18°.- Referencia al OSINERGMIN

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

Resolución de Consejo Directivo Nº 003-2010-OEFA/CD. Aprueban aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada el 23 de julio de 2010.-

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

Ley Nº 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009.-

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental, modificado por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013

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.





Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>11</sup>, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-2011-OEFA/CD<sup>12</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

# III. Norma Procedimental Aplicable

- 11. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por MINERA ATACOCHA, este órgano colegiado considera pertinente, en aplicación del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la norma procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes<sup>13</sup>.
- 12. Al respecto, cabe indicar que a la fecha del inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN aprobado por Resolución N° 233-2009-OS/CD; siendo aplicable posteriormente el Reglamento del Procedimiento Administrativo

(...)

Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM. Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado el 15 de diciembre de 2009.-

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

Resolución de Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD. Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 21 de julio de 2011.-

Artículo 4°.- Competencia del Tribunal

El Tribunal es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa, los recursos de apelación contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por órganos del OEFA en materia de supervisión y fiscalización ambiental; así como para resolver los recursos impugnativos interpuestos ante aquellas entidades cuyas funciones en materia ambiental hayan sido transferidas al OEFA. Asimismo, es competente para resolver las quejas administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 158° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo.

La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)

TA.

Off.

100

Sancionador del OEFA aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, vigente desde el 14 de diciembre de 2012<sup>14</sup>.

#### IV. Análisis

#### IV.1. Protección constitucional al ambiente

- 13. De acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>15</sup>, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
- 14. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado:

"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" 16.

15. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del numeral 22 del artículo 2° de la Constitución, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado "Constitución Ecológica"<sup>17</sup>, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Al respecto, ha señalado:

"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional,

The

OH.

Resolución de Consejo Directivo Nº 012-2012-OEFA/CD. Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 13 de diciembre de 2012.-

**Artículo 3°.-** Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren.

Constitución Política del Perú de 1993, publicada el 30 de diciembre de 1993.-Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

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.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4.

Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente 3610-2008-PA/TC, fundamento jurídico 33.

por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras<sup>118</sup>. (Resaltado nuestro)

- "(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán" (Resaltado nuestro)
- 16. En ese sentido, Amartya Sen advierte que: "un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones."<sup>20</sup>.
- 17. Sobre lo que implica el medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha señalado que:
  - "(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivientes e inanimados— sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>121</sup>.
- 18. En esa línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 Ley General del Ambiente<sup>22</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la





Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 11.

<sup>19</sup> Ibid. Fundamento jurídico 24.

SEN, Amartya: "Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns". Feminist Economics N° 9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <a href="http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf">http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf</a> (traducción nuestra)

Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-Al, fundamento jurídico 27.

Ley N° 28611. Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-Artículo 2°.- Del ámbito

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.

- conservación de ios recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
- 19. En este contexto, cabe indicar que el derecho a 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 medio ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del medio ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
- 20. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.
- IV.2. En cuanto a la validez de los resultados obtenidos en el punto de control E-24 (SF-B)
- 21. En cuanto a lo argumentado en el literal a) del considerando 5 de la presente resolución, referido a que, en tanto el muestreo efectuado en el punto de control E-24 (SF-B) durante el segundo turno del día 27 de octubre de 2009, es el único del total de muestreos realizados durante la supervisión que arrojó un resultado que excede el LMP del parámetro Sólidos Totales en Suspensión (STS), es indicativo de un vicio en la toma de la muestra o en la manipulación de la misma; cabe señalar que según lo establecido en el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, los resultados analíticos obtenidos para cada parámetro regulado a partir de la muestra recogida del efluente minerometalúrgico, no deben exceder en ninguna oportunidad los niveles establecidos en la columna "Valor en cualquier momento" del Anexo 1.
- 22. Por tal motivo, es oportuno precisar que el resultado proveniente de una muestra tomada en un determinado turno durante la acción de supervisión, será válido solamente para evaluar el estado de un efluente en dicho espacio de tiempo, el que deberá observar los valores contenidos en el citado Anexo 1.
- 23. En el presente caso, conforme a lo señalado en el Informe de Ensayo con Valor Oficial N° MA906903 (Foja 65), elaborado por el Laboratorio acreditado SGS DEL PERÚ S.A.C. <sup>23</sup>, se tiene que si bien el valor de 151 mg/L, obtenido para el parámetro STS en el punto de control E-24 (SF-B), resulta elevado en contraste con los resultados de las demás muestras tomadas en el mismo punto de control durante los demás turnos de la supervisión; ello en modo alguno le resta validez a dicho instrumento probatorio, toda vez que según lo explicado en el considerando anterior, el cumplimiento de los LMP es una obligación ambiental

Laboratorio de Ensayo acreditado por la Comisión de Reglamentos Técnicos y Comerciales del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) – Registro N°LE-002.

El citado Informe de Ensayo se encuentra anexos al Informe de la Segunda Campaña de Monitoreo – Supervisión Especial "Monitoreo Ambiental de Efluentes y Recursos Hídricos", elaborado por la supervisora externa CLEAN TECHNOLOGY S.A.C.

fiscalizable de naturaleza permanente, es decir, su cumplimiento es exigible en cualquier momento.

- De otro lado, sobre la metodología de toma de muestras, se debe tener en cuenta que el citado informe establece en su numeral 3.1 que luego de la toma de las mismas, se procedió a preservar y codificar las muestras para su posterior traslado al laboratorio, empleándose frascos debidamente preparados para evitar contaminación alguna, siendo éstos rotulados con una etiqueta (Foja 07).
- Asimismo, el referido informe indica que una vez tomadas las muestras, éstas fueron preservadas y almacenadas, y que todos los datos de campo han sido registrados en la Cadena de Custodia; la misma que contiene el visto bueno de la representante de la recurrente antes de ingresar las muestras al laboratorio (Fojas 37 a 46).
- En ese sentido, por disposición del artículo 16° del Reglamento aprobado por Resolución Nº 012-2012-OEFA/CD, la información contenida en los Informes de Supervisión se tiene por cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirman, salvo prueba en contrario<sup>24</sup>. Por tanto, correspondía a la apelante presentar los medios de prueba que desvirtuaran el contenido del mencionado Informe, lo que no ha ocurrido en el presente caso.
- 27. Por lo expuesto, considerando que la recurrente no ha desvirtuado el hecho imputado, así como tampoco ha acreditado el supuesto vicio en la toma de la muestra o en la manipulación de la misma, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

#### IV.3. Sobre la vulneración del Principio de Tipicidad

En cuanto a lo argumentado en el literal b) del considerando 5 de la presente Resolución, respecto a que se ha sancionado a la recurrente bajo una interpretación extensiva del numeral 3.2 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, cabe precisar que el Principio de Tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, impone a la Administración, entre otros, el deber de realizar una adecuada subsunción de los hechos a la descripción típica de la infracción imputada, rechazándose la interpretación extensiva o aplicación analógica de la norma tipificadora.

Ley Nº 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001-Artículo 162°.- Carga de la prueba

<sup>162.2</sup> Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

Resolución de Consejo Directivo Nº 012-2012-OEFA-CD. Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, publicado el 13 de diciembre de 2012.-

Articulo 16°.- Documentos públicos

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

- 29. Al respecto, resulta oportuno señalar que la infracción imputada a MINERA ATACOCHA, tipificada en el numeral 3.2 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, involucra 02 (dos) elementos como parte de su supuesto de hecho:
  - a) Incumplimiento del artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, por exceso de los LMP.
  - b) Que el exceso de los LMP detectados durante la supervisión origine un daño al ambiente.
- 30. En ese sentido, a fin de acreditar la configuración del elemento previsto en el literal a) del considerando anterior, corresponde remitirse a lo indicado en el considerando 2 de la presente resolución, en tanto que el exceso del LMP aplicable al parámetro STS, reportado en el punto de control E-24 (SF-B), se encuentra debidamente acreditado conforme a los resultados contenidos en el Informe de Ensayo con Valor Oficial MA906903 (Fojas 48 a 94) emitido por el Laboratorio de Ensayo SGS DEL PERÚ S.A.C.
- 31. Con relación al elemento descrito en el literal b) del considerando 29, resulta oportuno señalar que según se desprende del Cuadro 3-3: Resultados de las Campañas de Monitoreo 2009 (Foja 14), contenido en el Informe de la Segunda Campaña de Monitoreo Supervisión Especial "Monitoreo Ambiental de Efluentes y Recursos Hídricos", el muestreo realizado en el punto de control E-24 (SF-B) se llevó a cabo durante la supervisión especial efectuada por la supervisora externa CLEAN TECHNOLOGY S.A.C. en las instalaciones de la recurrente, el cual arroja resultados que informan de un exceso del LMP establecido por el ordenamiento jurídico ambiental en el caso del parámetro supervisado.
- 32. En esa misma línea, resulta oportuno precisar que contrariamente a lo expuesto por MINERA ATACOCHA, el tipo infractor no exige que la supervisora externa sea quien determine la configuración o no del daño ambiental, toda vez que de acuerdo a los numerales 28.3 y 28.5 del artículo 28° del Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras, aprobado por Resolución N° 324-2007-OS/CD, aplicable al presente caso, correspondía a las Gerencias de Línea de OSINERGMIN (hoy a la autoridad instructora del OEFA) evaluar el contenido de los Informes de Supervisión y determinar la naturaleza de los hechos constatados por la supervisora externa; contando además con la facultad de iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionador de considerar que éstos constituyen infracción administrativa<sup>25</sup>.

Artículo 28°.- Revisión y Evaluación de los Informes de Supervisión



Resolución N° 324-2007-OS/CD. Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras, publicado el 10 de junio de 2007.-

<sup>28.3.-</sup> La Gerencia de Fiscalización correspondiente, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente se encuentran facultadas a emitir Informes en caso de detectar observaciones o situaciones que transgredan el marco legal y técnico vigente, debiendo consignar las disposiciones que correspondan para la subsanación de todos los incumplimientos en que incurran las empresas supervisadas.

<sup>28.4.-</sup> El incumplimiento de las medidas o acciones que deberá tomar el responsable de la actividad supervisada para la subsanación o levantamiento de las observaciones notificadas o de las disposiciones emitidas por la Gerencia de Fiscalización correspondiente, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente, dentro del plazo otorgado para la subsanación o

33. Por lo expuesto precedentemente, se debe indicar que no obstante el Informe elaborado por la supervisora externa no refiere textualmente que se haya causado un daño al ambiente, dicho documento sí concluye que se excedió el LMP aplicable al parámetro STS en el punto de control E-24 (SF-B), configurándose así la situación de daño ambiental definida en el numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611, tema de especial importancia que es desarrollado más adelante en el numeral IV.4. de la presente resolución.

Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado por la apelante en este extremo.

- IV.4. Respecto a la configuración del daño ambiental como consecuencia del exceso de los LMP
- 34. En cuanto a lo señalado en el literal c) del considerando 5 de la presente resolución, respecto a que la sola verificación del exceso de los LMP no constituye per se un menoscabo material al ambiente, es oportuno precisar que en aplicación del Principio de Verdad Material, recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos que emiten las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados<sup>26</sup>.
- 35. En tal sentido, recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deberá rechazarse como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos se trata de hechos posibles o probables, que carecen de idoneidad para desvirtuar la Presunción de Licitud reconocida a favor de éstos, conforme a lo previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>27</sup>.

levantamiento, podrá dar lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador y la imposición de las sanciones correspondientes.

28.5.- En caso la Gerencia de Fiscalización, la Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria o área equivalente establezca que los hechos detectados son reiterativos o constituyen ilícitos administrativos sancionables que ameritan el inicio inmediato de un procedimiento administrativo sancionador no se requerirá cumplir previamente con lo establecido en los numerales 28.3 y 28.4 del presente artículo.

Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.Título Preliminar

Articulo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

- 36. Asimismo, habiéndose acreditado en un procedimiento administrativo sancionador la comisión del hecho imputado por parte de la Administración y, por tanto, habiéndose desvirtuado los efectos del Principio de Presunción de Licitud, corresponderá a los administrados aportar los medios de prueba que permitan dejar sin efecto la convicción formada por el órgano sancionador.
- 37. En este contexto, MINERA ATACOCHA cuestiona que el incumplimiento de los LMP<sup>28</sup> constituya la infracción grave prevista en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, por la cual ha sido sancionada, sosteniendo que su accionar no ha generado un daño ambiental. En tal sentido, resulta importante en este procedimiento determinar los alcances de la categoría "daño ambiental".
- 38. Al respecto, el numeral 142.2 del artículo142° de la Ley N° 28611<sup>29</sup> define el daño ambiental como todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, tenga origen o no en la contravención a normas de protección y conservación del ambiente, cuyos efectos negativos pueden ser actuales o potenciales<sup>30</sup>.
- 39. En ese sentido, conforme ha señalado este Tribunal en reiterados pronunciamientos, así como mediante la Resolución N° 082-2013-OEFA/TFA<sup>31</sup>, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 15 de abril de 2013, la definición de daño ambiental prevista en la Ley N° 28611 recoge dos elementos de importancia:
  - El da
     ño ambiental debe importar un menoscabo material al ambiente y/o a alguno de sus componentes.

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

( )

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

Al respecto, cabe indicar que la doctrina considera que "[e]! LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y/o biológicos que caracterizan a un efluente o a una emisión, que al ser expedida causa o puede causar daño a la salud, al bienestar humano y al ambiente. (...) Los LMP sirven para el control y fiscalización de los agentes que producen efluentes y emisiones, a efectos de establecer si se encuentran dentro de los parámetros considerados inocuos para la salud, el bienestar humano y el ambiente. Excederlos acarrea responsabilidad administrativa, civil o penal, según el caso". Véase: ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. Manual de Derecho Ambiental. Lima: IUSTITIA 2011, p. 458.

Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-Artículo 142°.- De la responsabilidad por daños ambientales

142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

Sobre el concepto de daño ambiental, la doctrina sostiene que "(...) un daño ambiental es una lesión física no limitada a un espacio o a un tiempo determinados, por eso sus consecuencias se expanden rápidamente—irradiando en todas sus direcciones, tanto en el espacio como en el tiempo (...) Un hecho generador de daño ambiental hoy constituye siempre la posibilidad de otro daño mañana". Véase: BIBILONI, Héctor Jorge. "El proceso ambiental". Buenos Aires: LexisNexis, 2005. p. 86 – 87.

Procedimiento administrador sancionador seguido contra NYRSTAR ANCASH S.A., tramitado en expediente N° 157-09-MA/E.

W.

GR.

4

- b) El referido menoscabo material debe generar efectos negativos, que pueden ser actuales o potenciales.
- 40. Con relación al primer elemento, referido al menoscabo material, cabe señalar que ello involucra toda afectación<sup>32</sup> al ambiente que se produce, por ejemplo, al emitir sustancias contaminantes que deterioran la calidad física o química de alguno o varios de los elementos del ambiente, alterando su estado natural en mayor o menor medida.
- 41. A su vez, el segundo elemento hace referencia a que en la configuración del daño ambiental no es indispensable que los efectos negativos del menoscabo material producido en el ambiente sean actuales, sino que resulta suficiente que dichos efectos negativos sean potenciales<sup>33</sup>, entendiendo como potencial aquello que puede suceder o existir<sup>34</sup>.
- 42. Tal como señala Sánchez Yaringaño "el efecto negativo del daño ambiental no necesariamente debe ser inmediato y actual, sino que puede ser potencial y futuro. Al respecto, es necesario distinguir entre causas y efectos. De acuerdo a la Ley, solamente los efectos pueden ser actuales o potenciales, las causas que generan esos efectos sí tienen que verificarse en la realidad (...) a través de los métodos propios de la ciencia y de la tecnología "85".
- 43. En tal sentido, el menoscabo material se configura frente a toda acción u omisión, que altere, trastorne o disminuya algún elemento constitutivo del ambiente<sup>36</sup>; mientras que lo potencial son los efectos negativos de ese menoscabo, es decir, la probabilidad futura en grado de verosimilitud de que ocurran dichos efectos negativos.
- 44. De acuerdo con lo establecido en el numeral 32.1 del artículo 32° de la Ley N° 28611, el LMP "es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente (...)"<sup>37</sup> (Resaltado nuestro).





SANCHEZ YARINGAÑO, Gadwyn. "El principio de responsabilidad ambiental y su aplicación por la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores: Una perspectiva crítica". Lima: Themis XXXXV N°58, 2010. p. 279.

En esa línea, Peña Chacón sostiene que "[d]e esta forma, se rompe con uno de los elementos característicos del derecho de daños, por el cual este debe ser siempre cierto, efectivo, determinable, evaluable, individualizable y no puramente eventual o hipotético, pues, tratándose del daño ambiental, es necesario únicamente su probabilidad futura para determinar su existencia y tomar las medidas necesarias con el fin de impedir sus efectos nocivos". Véase: PEÑA CHACÓN, Mario. "Daño Ambiental y Prescripción". Consultado el 18 de febrero de 2013 http://huespedes.cica.es/aliens/qimadus/19/06 mario penia chacon.html

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>35</sup> SANCHEZ YARINGAÑO, Gadwyn. Ibid. loc. cit.

Al respecto, ver considerando 19 de la presente resolución.

Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.
Artículo 32°.- Del Límite Máximo Permisible.(...)
32.1 El Límite Máximo Permisible - LMP es la medida de la concentración o grad

El Límite Máximo Permisible - LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su

- 45. Por ello, si un titular excede los LMP, causa o puede causar un daño que, de acuerdo con la definición del numeral 142.2 del artículo142° de la Ley N° 28611, desarrollada en los considerandos 36 al 40 de la presente resolución, constituye daño ambiental. En este caso, el menoscabo material se verifica mediante la debida comprobación del exceso de los LMP, es decir, la superación de los niveles tolerables de descargas al ambiente respecto de un determinado parámetro; mientras que, los efectos negativos de tal menoscabo material pueden ser actuales o potenciales.
- 46. De lo expuesto, se tiene que el exceso de los LMP implica la existencia de daño ambiental; y, por tanto, configura la infracción grave prevista en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM<sup>38</sup>, referida a la generación de daño al ambiente<sup>39</sup>.
- 47. En este contexto, en el presente caso se evidencia que la empresa recurrente ha generado daño ambiental al haber excedido el LMP aplicable al parámetro STS en el punto de control E-24 (SF-B), tal como ha quedado acreditado en el Informe de Ensayo con Valor Oficial MA906903, elaborado por el laboratorio acreditado SGS DEL PERÚ S.A.C.
- 48. En consecuencia, siguiendo lo señalado en los considerandos 34 al 44 de la presente resolución, ha quedado acreditado que la empresa recurrente ha incurrido en la infracción grave prevista en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, al haber excedido los LMP permitidos; y, por tanto, no se ha vulnerado los Principios de Licitud y Verdad Material.

Por tal motivo, corresponde desestimar este argumento de la apelante.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y Resolución del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, modificado por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;





determinación corresponde al Ministerio del Ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los criterios para la determinación de la supervisión y sanción serán establecidos por dicho Ministerio.

(...)
(Resaltado nuestro)

Ver nota a pie de página 3.

39

Resulta pertinente precisar que en el Decreto Supremo 007-2012-MINAM publicada el 10 de noviembre de 2012, 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; se establece expresamente que el incumplimiento de los LMP constituye una infracción muy grave y, por tanto, que la sanción pecuniaria aplicable puede ser de hasta 10 000 UIT.

#### **SE RESUELVE:**

Artículo primero.- DECLARAR INFUNDADO el recurso de apelación presentado por COMPAÑÍA MINERA ATACOCHA S.A.A. contra la Resolución Directoral N° 041-2013-OEFA/DFSAI del 28 de enero de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Artículo segundo.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

<u>Artículo tercero.- NOTIFICAR</u> la presente resolución a COMPAÑÍA MINERA ATACOCHA S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Registrese y comuniquese.

LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA Presidente

Tribunal de Fiscalización Ambiental

FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ

Vocal

Tribunal de Fiscalización Ambiental

JOSE AUGUSTO CHIRINOS CUBAS

Vocal

HECTOR ADRIAN CHÁVARRY ROJAS

Vocal

Tribunal de Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental