

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N°150-2013-OEFA/TFA*

Lima, 16 JUL. 2013

### VISTOS:

El Recurso de Apelación interpuesto por COMPAÑÍA MINERA RAURA S.A. contra la Resolución de Directoral N° 059-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 31 de enero de 2013, contenida en el Expediente N° 006-09-MA/E; y el Informe N° 155-2013-OEFA/TFA/ST de fecha 01 de julio de 2013;

### CONSIDERANDO:

#### I. Antecedentes

1. El procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de la supervisión especial llevada a cabo los días 10 al 12 de marzo de 2009 en la Unidad Económica Administrativa Raura, de titularidad de COMPAÑÍA MINERA RAURA S.A. (en adelante, RAURA)<sup>1</sup>, ubicada en el distrito de San Miguel de Cauri, provincia de Lauricocha y departamento de Huánuco; en la cual se detectaron infracciones a la normativa sobre Límites Máximos Permisibles y la normativa ambiental aplicable a las actividades minero-metalúrgicas. Como producto de dicha supervisión, se elaboró el Informe de la Supervisión Especial – Normas de Protección y Conservación del Ambiente Monitoreo de Agua – EIA Caballococha de la Compañía Minera Raura S.A. – Abril 2009 elaborado por Servicios Generales de Seguridad y Ecología S.A. (Fojas 1 a 255).

<sup>1</sup> COMPAÑÍA MINERA RAURA S.A.C. con Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) N° 20100163552.

2. En la Resolución de Directoral N° 059-2013-OEFA/DFSAI (Fojas 369 a 384), notificada el 05 de febrero de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) resolvió imponer a RAURA una multa ascendente a ciento dos (102) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de siete (07) infracciones, conforme se detalla a continuación<sup>2</sup>:

HECHOS IMPUTADOS	NORMAS INCUMPLIDAS	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Reubicación del punto de control E-11, sin contar con aprobación del Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros	Artículo 8° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM <sup>3</sup>	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM <sup>4</sup>	10 UIT

<sup>2</sup> Corresponde precisar que de acuerdo al artículo 2° de la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 059-2013-OEFA/DFSAI de fecha 31 de enero de 2013, se dispuso el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en los siguientes extremos:

- Infracción al artículo 8° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, por haber movido el punto de control RE-4 perteneciente a la red de efluentes según el Estudio de Impacto Ambiental del Depósito de Relaves Caballocha hacia la playa de la Laguna Tinquicocha.
- Infracción al artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, por haber dividido en dos el efluente del sedimentador de la Bocamina Tinquicocha; realizando el monitoreo de un solo efluente.
- Infracción al artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, al no haber implementado un punto de control en el efluente de la Bocamina Yanco.
- Infracción al artículo 9° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en relación a la imputación referida a que los Los lodos extraídos de los pozos sépticos del campamento Hidro que son vertidos a los lechos de secado 16A y 16B no están siendo manejados de forma sanitaria y ambientalmente adecuada; ya que (i) los lechos de secado se encuentran saturados por falta de mantenimiento; (ii) se han arrojado otros residuos sólidos no autorizados; y, (iii) se observa que los lixiviados y sólidos sobrenadantes discurren hacia el suelo natural y llegan a la laguna Caballococha.

<sup>3</sup> Resolución Ministerial N° 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 8°.- Los titulares mineros podrán eliminar o cambiar la ubicación de uno o más puntos de control, previa aprobación de la Dirección General de Minería, con la opinión favorable de la Dirección General de Asuntos Ambientales, para lo cual será necesario presentar la documentación sustentatoria.*

<sup>4</sup> Resolución Ministerial N° 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.-

**ANEXO**

**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. N° 016-93-EM, y su modificatoria, aprobado por D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763 Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM; Resoluciones Ministeriales N° 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. (...)
- 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. (...)

La Laguna Caballococha tiene un rebose ubicado en el lugar denominado Vertedero N° 1, en el que no existe un punto de control de la calidad del agua	Artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM <sup>5</sup>	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	10 UIT
Los lodos extraídos de los pozos sépticos del campamento Hidro que son vertidos a los lechos de secado 16A y 16B no están siendo manejados de forma sanitaria y ambientalmente adecuada; ya que (i) los lechos de secado se encuentran saturados por falta de mantenimiento; (ii) se ha arrojado otros residuos sólidos no autorizados; y, (iii) se observa que los lixiviados y sólidos sobrenadantes discurren hacia el suelo natural y llegan a la laguna Caballococha	Artículo 5° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM <sup>6</sup>	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	10 UIT
La concentración de Sólidos Totales en Suspensión (STS) no cumple con el límite máximo permisible	Artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM <sup>7</sup>	Numeral 3.2 del punto 3 de la Resolución	50 UIT

  
<sup>5</sup> Resolución Ministerial N° 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 7°.-** Los titulares mineros están obligados a establecer en el EIA y/o PAMA o Declaración Jurada de PAMA, un punto de control en cada efluente líquido minero-metalúrgico, a fin de determinar la concentración de cada uno de los parámetros regulados y el volumen de descarga en metros cúbicos por día, que será medido al momento de efectuar la toma de la muestra. Dicho punto de control deberá ser identificado de acuerdo a la ficha del Anexo 3 que forma parte de la presente Resolución Ministerial.

  
<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 016-93-EM. Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-metalúrgica, publicado el 01 de mayo de 1993.-

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

  
<sup>7</sup> Resolución Ministerial N° 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.

establecido en la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, de acuerdo con el análisis de la muestra tomada de efluente identificado como E-16A: desagüe de campamento Hidro A		Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	
La concentración de cadmio no cumple con el valor límite establecido para esta sustancia en el Reglamento de la Ley General de Aguas, Decreto Ley N° 17752, aprobado por Decreto Supremo N° 007-83-SA, para la Clase VI, de acuerdo con los resultados del análisis de la muestra tomada en el punto de control E-2: Reboce la Laguna Santa Ana	Artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM <sup>8</sup> y de la Resolución Directoral N° 207-2003-EM/DGAA que aprueba el EIA para el depósito de relaves en la Laguna Caballococha	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	10 UIT
La concentración de nitratos no cumple con el valor límite establecido para esta sustancia en el Reglamento de la Ley General de Aguas, Decreto Ley N° 17752, aprobado por Decreto Supremo N° 007-83-SA, para la Clase III, de acuerdo con los resultados del análisis de la muestra tomada en el punto de control re-1 (E-3): Reboce la Laguna Santa Ana	Artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM y de la Resolución Directoral N° 207-2003-EM/DGAA que aprueba el EIA para el depósito de relaves en la Laguna Caballococha	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	10 UIT
Incumplimiento de la Recomendación N° 4 del Informe de la Empresa Supervisora Especialistas Ambientales S.A.C. sobre la supervisión Especial realizada del 1	Tercer párrafo del Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-	2 UIT

ANEXO 1  
NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION PARA  
LAS UNIDADES MINERO-METALURGICAS

PARAMETRO	VALOR EN CUALQUIER MOMENTO	
	Mayor que 6 y Menor que 9	Mayor que 6 y Menor que 9
ph		
Sólidos suspendidos (mg/l)	50	25
Piomo (mg/l)	0.4	0.2
Cobre (mg/l)	1.0	0.3
Zinc (mg/l)	3.0	1.0
Hierro (mg/l)	2.0	1.0
Arsénico (mg/l)	1.0	0.5
Cianuro total (mg/l) *	1.0	1.0

\* CIANURO TOTAL, equivalente a 0.1 mg/l de Cianuro Libre y 0.2 mg/l de Cianuro fácilmente disociable en ácido.

**Decreto Supremo N° 016-93-EM. Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-metalúrgica, publicado el 01 de mayo de 1993.-**

**Artículo 6°.-** "(...), es obligación del titular poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los efluentes o residuos líquidos y sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que puedan generar su actividad, por cualquiera de sus procesos cuando éstos pudieran tener un efecto negativo sobre el medio ambiente. Dichos programas de control deberán mantenerse actualizados, consignándose en ellos la información referida al tipo y volumen de los efluentes o residuos y las concentraciones de las sustancias contenidas en éstos.(...)"

al 2 de diciembre de 2008		EM/VMM	
<b>MULTA TOTAL</b>			102 UIT

3. Mediante escrito presentado el 28 de febrero de 2013 (Fojas 385 a 446), RAURA interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 059-2013-OEFA/DFSAI del 31 de enero de 2013, sosteniendo lo siguiente:

- a) Se ha vulnerado el Principio de Legalidad establecido en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, así como el literal d) inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, toda vez que la Escala de Multas y Penalidades no ha sido aprobada por ley o por norma con rango de ley.

Asimismo, la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que aprobó la referida Escala de Multas y Penalidades ha sido derogada en forma tácita por vulnerar el Principio de Tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, en aplicación expresa de la Quinta Disposición Complementaria y Final de la referida ley.

- b) La Escala de Multas y Penalidades vulnera el Principio de Tipicidad porque es una norma sancionadora en blanco, al no describir claramente las conductas sancionables.

**En relación a la infracción al artículo 8° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM**

- c) En relación a la infracción al artículo 8° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, RAURA señala que el punto de control E-11 corresponde al Rebose de la Laguna Locacocha (Niñococha Alta) y que éste fue trasladado temporalmente (aproximadamente 100 metros arriba del mismo curso de agua), debido al desborde de las lagunas de origen glacial denominadas "Locacocha" y "Niñococha" ocurrido el día 18 de noviembre de 2007, incidente que fue comunicado al Ministerio de Energía y Minas (en adelante, MEM) mediante Carta N° GG/0264/2007 de fecha 19 de noviembre de 2007.

RAURA califica como evento extraordinario de fuerza mayor, señalando que el desplazamiento del punto de control tuvo como objetivo evitar demoras innecesarias en la obtención del cambio de ubicación del punto de control y continuar con la ejecución del monitoreo de la calidad de las aguas de la zona, a fin de evitar el incumplimiento de las obligaciones asumidas en el instrumento de gestión ambiental correspondiente; siendo retomados en su ubicación original una vez que el acceso a la zona fue viable y la seguridad estaba garantizada.

Asimismo, a la fecha de presentación de los descargos ya se había reubicado el punto de control E-11 conforme a las recomendaciones realizadas producto

de la Supervisión; por lo que, se ha sancionado a RAURA basándose en la literalidad de la norma, de manera poco razonable y totalmente arbitraria.

Adicionalmente, RAURA señala que el punto de control E-11 no corresponde a un efluente minero metalúrgico sino al rebose natural de un cuerpo hídrico superficial; en consecuencia no se aplica la norma invocada.

**Respecto a la infracción al artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM**

- d) De la revisión del expediente se concluye que en el Vertedero N° 1 no hay descargas de efluentes líquidos minero-metalúrgicos en la medida que no hay descargas de aguas provenientes del depósito de relaves de RAURA.

RAURA afirma que en el diseño de ingeniería se consideró que solamente el Vertedero V-2 funcionaría durante la operación del depósito de relaves, manteniéndose el Vertedero V-1 como uno de emergencia, que entraría en funcionamiento ante circunstancias extraordinarias. En tal sentido, no resultaba necesario establecer un punto de control ni un programa de monitoreo para dicha zona.

La referida situación ha sido tácitamente corroborada y validada por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, DGAAM) al aprobar el EIA de Caballococha sin realizar observaciones al instrumento de gestión ambiental en este extremo, es decir, sin exigirle a RAURA que establezca un punto de control en el área denominada Vertedero N° 1.

**Sobre la infracción al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM**

- e) Respecto a la imputación referida a la infracción al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, RAURA señala que sólo existirá incumplimiento cuando se acredite que las emisiones, vertimientos y disposiciones de desechos materia de análisis han sobrepasado los niveles máximos permisibles establecidos en el ordenamiento legal o se acredite fehacientemente la afectación al medio ambiente a consecuencia de la presencia de dichos elementos.

En ese sentido, el OEFA no ha acreditado la afectación y/o daño al medio ambiente a consecuencia de la supuesta infracción antes señalada, sólo sustenta la resolución apelada en la revisión de fotografías.

**Acerca de la infracción al artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM**

- f) El efluente E-16 A no constituye un efluente minero metalúrgico sino corresponde al vertimiento doméstico de un tanque séptico. Al respecto, a la

fecha en que se realizó la visita de supervisión, todavía no se habían establecido los límites máximos permisibles para efluentes de plantas de tratamiento de aguas domésticas, que fueron posteriormente aprobados mediante Decreto Supremo N° 003-2010-MINAM, fijándose el valor de 150 mg/l, lo cual resulta mayor al valor de las muestras obtenidas del efluente E-16 A (89mg/l).

- g) Se ha transgredido el Principio de Tipicidad, pues se ha sancionado a la recurrente bajo una interpretación extensiva del numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, el mismo que exige que el daño ambiental haya quedado demostrado durante la investigación respectiva. Al respecto, argumenta que en ningún extremo del Informe de Supervisión se señala que las actividades de la apelante hayan causado un daño al ambiente.
- h) No se ha demostrado el supuesto daño ambiental, establecido en la Ley N° 28611, toda vez que la sola verificación del exceso de los LMP no determina la configuración de un menoscabo material al ambiente o sus componentes, que genere además efectos negativos actuales o potenciales; por tal motivo, la multa impuesta resulta arbitraria. Además, el exceso del LMP no constituye un daño al medio ambiente, como erróneamente se argumenta en la resolución apelada.
- i) La resolución apelada ha vulnerado la debida motivación y el Principio del Debido Procedimiento, toda vez que el OEFA no ha acreditado la existencia de daño ambiental ni que éste haya sido causado como consecuencia del exceso del LMP.

En consecuencia, se ha actuado de manera discrecional en la determinación de la mencionada infracción; por lo que la resolución es nula de pleno derecho.

- j) Se debe acreditar el nexo causal entre la acción de incumplimiento y el daño generado al ambiente, caso contrario, la autoridad estaría actuando discrecionalmente y sin fundamento legal.

#### **Sobre las infracciones al artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM**

- k) Durante la elaboración del PAMA, los resultados de monitoreo de calidad de agua (línea base) arrojaron que en el caso específico de la Laguna Santa Ana, los niveles monitoreados eran comparables con los valores límite de la Clase II, pues no se cumplía con los valores de la Clase VI.

Asimismo, el OEFA deberá tomar en cuenta que los resultados de los monitoreos efectuados entre el mes enero de 2006 y febrero de 2009 en el

punto de control E-2 de la Laguna Santa Ana han demostrado el cumplimiento absoluto de los valores límites de concentración en Cadmio.

Únicamente en la visita de supervisión realizada en el mes de marzo de 2009 se detectó que la concentración de Cadmio era superior a la permitida, lo cual demuestra que dicho resultado corresponde a una situación puntual, producto de la época de lluvias y el desborde de lluvias ocurrido en el mes de noviembre de 2007.

- l) El OEFA no ha considerado en su análisis que al momento de la Supervisión se tomó en cuenta los parámetros establecidos por la Ley General de Aguas y su Reglamento para la Clase III, a pesar de que en esa fecha ya se encontraban vigentes los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Aguas aprobados por el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM.

Estos parámetros eran obligatorios al momento de la supervisión y, específicamente, al momento de emitirse la Resolución, siendo que en el presente caso, la concentración de nitratos resultante del análisis de las muestras tomadas en el punto de control RE-1 (E-3) en la laguna Cabalcocha (1.845 mg/l) están muy por debajo de los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua establecidos en el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM).

#### En relación al incumplimiento de la recomendación

- m) La recomendación formulada por la empresa supervisora no establecía un plazo específico para la adopción de las medidas correctivas correspondientes. Debido a ello, mediante Carta N° GG/103/2009, RAURA comunicó al OSINERGMIN que estaba tomando las acciones correctivas ambientales en la zona de Yanco, así como su compromiso de ejecutar las obras respectivas conforme a un cronograma de trabajo tentativo, con plazos estimados. Sin embargo, como consecuencia de diversos hechos producidos entre los meses de enero y febrero de 2009, RAURA se vio obligada a suspender temporalmente la ejecución de las obras.

Sobre el particular, al momento de la supervisión sí existía el canal de conducción del efluente de la bocamina Yanco; sin embargo, a criterio de la empresa supervisora, el sistema de conducción del efluente era precario. Ello motivó a RAURA a instalar un nuevo sistema de conducción técnicamente diseñado, para lo cual se utilizaron tuberías de polietileno desde la Bocamina Yanco hacia la Bocamina Sucshapaj.

A la fecha de presentación de descargos, los trabajos tenían un 90% de avance, circunstancia que no ha sido tomada en cuenta como atenuante.



## II. Competencia

4. 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>9</sup>, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
5. 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>10</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
6. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 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 OEFA<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo de 2008.-

**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.*

<sup>10</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

*11.1 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:*

*(...)*

*c) **Función Fiscalizadora y Sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones 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 marzo de 2009.-

**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.*

7. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>12</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN<sup>13</sup>) al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>14</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
8. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>15</sup>, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>16</sup>, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal

<sup>12</sup> Decreto Supremo N° 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 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**

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

<sup>13</sup> 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.*

<sup>14</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 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.**

<sup>15</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

(...)

<sup>16</sup> 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.*
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.*

de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-2011-OEFA/CD<sup>17</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

9. Previamente al análisis de los argumentos formulados por VOLCAN, este órgano colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>18</sup>, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.
10. En tal sentido, corresponde indicar que a la fecha de inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 640-2007-OS/CD del 30 de octubre de 2007; siendo aplicable posteriormente, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del

---

<sup>17</sup> 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, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 014-2012-OEFA/CD, publicada el 22 de diciembre de 2012.-

**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.*

*Las resoluciones del Tribunal agotan la vía administrativa y se difunden para que sean de conocimiento público a través del portal institucional del OEFA.*

*Los pronunciamientos de la Sala Plena del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria en materia ambiental, siempre que esto se señale en la misma resolución debidamente sustentada, debiendo ser publicada de acuerdo a las normas correspondientes en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional del OEFA. Asimismo, el Tribunal podrá disponer la publicación en el diario oficial El Peruano de resoluciones que contengan o desarrollen criterios de importancia en materia de competencia del OEFA.*

**Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

(...)

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

(...)

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, vigente desde el 14 de diciembre de 2012<sup>19</sup>.

#### IV. Análisis

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

11. De acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>20</sup>, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
12. 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"*<sup>21</sup>.

13. 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>22</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:

<sup>19</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD - Aprueban 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.

<sup>20</sup> Constitución Política del Perú de 1993, publicada el 30 de diciembre de 1993.-  
**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho:  
(...)  
22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.  
(...)

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente 3610-2008-PA/TC, fundamento jurídico 33.

"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, **su explotación no puede ser separada del interés nacional**, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras"<sup>23</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"<sup>24</sup> (Resaltado nuestro)

14. 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>25</sup>.

15. 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>26</sup>.

16. En esa línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente<sup>27</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos,

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 11.

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

<sup>25</sup> 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: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (traducción nuestra)

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, fundamento jurídico 27.

<sup>27</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-  
**Artículo 2°.- Del ámbito**  
(...)

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.

17. En tal 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.
18. 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. Sobre la vulneración de los Principios de Legalidad y Tipicidad por la aplicación de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM

19. Conforme se ha señalado en el literal a) del considerando 3 de la presente Resolución, la empresa recurrente alegó que se ha vulnerado el Principio de Legalidad establecido en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, así como el literal d) inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, toda vez que la Escala de Multas y Penalidades no ha sido aprobada por ley o por norma con rango de ley; siendo además que la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que aprueba la referida Escala de Multas y Penalidades ha sido derogada en forma tácita por vulnerar el Principio de Tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, en aplicación expresa de la Quinta Disposición Complementaria y Final de la referida ley.
20. Al respecto, cabe señalar que la legalidad de la Escala de Multas y Penalidades aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM se estableció a través de la Ley General de Minería con el texto concordado publicado por Decreto Supremo N° 014-92-EM - Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, de conformidad con lo establecido en la Tercera Disposición Final de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821;

---

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.*

norma con rango de ley que permite la remisión a disposiciones reglamentarias para el ejercicio de la potestad sancionadora en el sector minero<sup>28</sup>.

21. En efecto, de acuerdo al literal l) del artículo 101° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, corresponde imponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones señaladas en dicha Ley, su Reglamento y el Código del Medio Ambiente<sup>29</sup>.
22. Es dentro del marco planteado, que se emitió la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, norma que estableció la Escala de Multas y Penalidades por incumplimientos, entre otros, de obligaciones ambientales, dentro de las cuales se encuentran aquellas contenidas en el Decreto Supremo N° 016-93-EM y en la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM.
23. A su vez, con relación a la vigencia de la citada Resolución Ministerial cabe señalar que:
  - a) A través de la Ley N° 28964<sup>30</sup>, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERGMIN, se declaró que en tanto se aprueben por el regulador los procedimientos de fiscalización de las actividades mineras a su cargo, seguirán vigentes las disposiciones sobre esta materia contenidas en la Escala de Sanciones y Multas aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, siendo de aplicación todas las normas complementarias de estas disposiciones que se encontraban vigentes a la fecha de la promulgación de esta Ley.

<sup>28</sup> Ley N° 26821 – Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, publicada el 26 de junio de 1997.-

**DISPOSICIONES FINALES**

**Vigencia de convenios de estabilidad y de leyes especiales sobre recursos naturales**

*Tercera.- Mantienen su plena vigencia, entre otras, las siguientes leyes sobre recursos naturales promulgadas con anterioridad a la presente, incluyendo sus modificatorias o complementarias: (...)*

*- Ley General de Minería con el texto concordado publicado por Decreto Supremo No 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.*

<sup>29</sup> Decreto Supremo N° 014-92-EM – Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, publicado el 04 de junio de 1992.-

**Artículo 101°.-** Son atribuciones de la Dirección General de Minería, las siguientes:

*l) Imponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones señaladas en la presente Ley, su Reglamento y el Código de Medio Ambiente.*

<sup>30</sup> Ley N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada el 24 de enero de 2007.-

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** En tanto se aprueben por el OSINERGMIN, los procedimientos de fiscalización de las actividades mineras a su cargo, seguirán vigentes las disposiciones sobre esta materia contenidas en la Ley N° 27474 y continuarán aplicándose los procedimientos establecidos en el Reglamento de Fiscalización de Actividades Mineras, aprobado por Decreto Supremo N° 049-2001-EM y sus normas modificatorias, así como la Escala de Sanciones y Multas, aprobada por Resolución Ministerial N° 310-2000-EM, siendo de aplicación todas las normas complementarias de estas disposiciones que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley, y continuará habilitada la nómina de Fiscalizadores Externos. Para efectos del Arancel de Fiscalización será de aplicación lo dispuesto en el artículo 7° de la presente Ley, y seguirán vigentes todas las disposiciones reglamentarias y complementarias que no se le opongan.

- b) Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, en concordancia con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325<sup>31</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, siendo que por medio de su artículo 4° se autorizó a este Organismo a sancionar las infracciones en materia ambiental empleando el marco normativo y escalas de sanciones que venía aplicando el regulador<sup>32</sup>.
24. Por lo tanto, la legalidad de la Escala de Multas y Penalidades aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, viene dada por la Ley General de Minería y complementada por las indicadas Leyes N° 28964 y N° 29325; y, en ese sentido, deviene válidamente aplicable por el OEFA, no habiéndose producido vulneración alguna del Principio de Legalidad establecido en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>33</sup>.
25. De otra parte, con relación a la supuesta derogación de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM en aplicación de la Quinta Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 27444<sup>34</sup>, se debe precisar que acorde con el análisis expuesto previamente la citada resolución cumple con las exigencias derivadas del Principio

<sup>31</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado el 05 de marzo de 2009.-

**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 de recursos, de cada una de las entidades.  
(...)

<sup>32</sup> Decreto Supremo N° 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 4°.- Referencias Normativas**

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

<sup>33</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

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 (...)

<sup>34</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES**

**QUINTA.- Derogación genérica**

Esta Ley es de orden público y deroga todas las disposiciones legales o administrativas, de igual o inferior rango, que se le opongan o contradigan, regulando procedimientos administrativos de índole general, aquellos cuya especialidad no resulte justificada por la materia que rijan, así como por absorción aquellas disposiciones que presentan idéntico contenido que algún precepto de esta Ley

de Tipicidad. Asimismo, la Escala de Multas y Penalidades no se opone de ningún modo a la citada Ley N° 27444, toda vez que la primera tiene por objeto tipificar infracciones administrativas, mientras que la segunda tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación administrativa sirva de protección al interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general.

Por lo expuesto, corresponde desestimar lo argumentado por la apelante en este extremo.

IV.3. En cuanto a la vulneración del Principio de Tipicidad por la descripción insuficiente de las conductas ilícitas

26. Conforme se ha señalado en el literal b) del considerando 3 de la presente Resolución, la empresa recurrente alegó que la Escala de Multas y Penalidades aprobada con Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM vulnera el Principio de Tipicidad porque es una norma sancionadora en blanco, al no describir claramente las conductas sancionables.

27. Al respecto, resulta oportuno indicar que dentro de las exigencias derivadas del Principio de Tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, se encuentra la de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta prohibida, de modo tal que se identifiquen los elementos de la conducta sancionable.

28. En tal sentido, considerando que la recurrente cuestiona el aspecto descrito en el párrafo precedente, corresponde determinar si los numerales 3.1 y 3.2 del punto 3 de la Escala de Multas y Penalidades aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM satisfacen dicho aspecto específico del principio de tipicidad, al ser la norma tipificadora aplicable.

29. Así, el numeral 3.1 del punto 3 del anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, señala lo siguiente:

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

30. Adicionalmente, en el numeral 3.2 del punto 3 de la referida norma se establecen los supuestos específicos que ameritan el incremento de la sanción, como se observa a continuación:

*“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, (...)”.*

31. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado, a través de la sentencia recaída en el expediente N° 0010-2002-AI/TC, que en la determinación de las conductas infractoras está permitido el empleo de los llamados “conceptos jurídicos indeterminados”, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos y de experiencia<sup>35</sup>. A su vez, cabe agregar que las empresas del sector minero cuentan con capacidad técnica, administrativa y financiera para identificar las obligaciones a las que están sujetas.
32. En este contexto, deviene válido concluir que los incumplimientos de las obligaciones ambientales contenidas en los artículos 5° y 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, 7° y 8° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM constituyen infracciones sancionables conforme al tipo contenido en el numeral 3.1 del punto 3 Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.
33. Asimismo, el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM constituye infracción sancionable conforme al tipo contenido en el numeral 3.2 del punto 3 Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, en aquellos casos en que dichos incumplimientos configuren daño al ambiente<sup>36</sup>.
34. En atención a lo expuesto, este Cuerpo Colegiado considera que la infracción tipificada en los numerales 3.1 y 3.2 del punto 3 del Anexo de Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM no contraviene el contenido del principio de tipicidad, en el aspecto relativo a la exhaustividad en la descripción de la conducta típica<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Sentencia recaída en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>

<sup>36</sup> En este sentido, se aprecia que la conducta ilícita tipificada en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución N° 353-2000-EM/VMM es una infracción precisa e inequívoca, respecto del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables que se imponen al titular minero. Y, asimismo, se verifica que existe una predeterminación normativa de la conducta y sanción correspondiente, no dando lugar a posibles interpretaciones extensivas o análogas al momento de aplicar las normas que contienen la infracción tipificada.

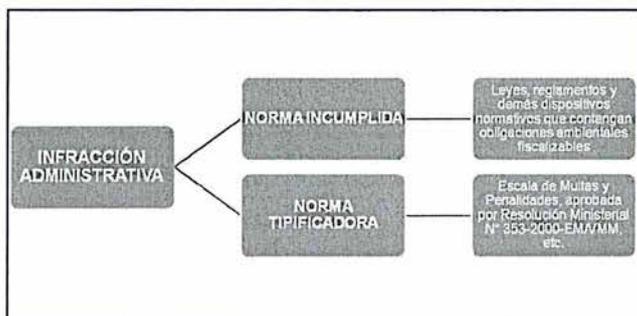
<sup>37</sup> A mayor abundamiento, este Tribunal Administrativo considera pertinente explicar que la estructura de las infracciones imputadas se componen de dos elementos a saber: a) Norma sustantiva, que prevé la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; y b) Norma tipificadora, que califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica. Lo explicado se gráfica del siguiente modo:

Por consiguiente, carece de sustento lo alegado por la apelante en este extremo.

IV.4. Sobre el incumplimiento referido al cambio de ubicación del punto de control E-11

35. Conforme se ha señalado en el literal c) del considerando 3 de la presente Resolución, la empresa recurrente señaló que el traslado del punto E-11 se efectuó debido a un desborde de las lagunas "Locacocha" y "Niñococha", considerado un evento de fuerza mayor. Asimismo, RAURA señala que no es posible aplicar la norma correspondiente a efluentes a un punto de control de un cuerpo receptor.
36. Cabe indicar que la obligación contenida en el artículo 8° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM establece que cualquier cambio o eliminación de uno o más puntos de control que requiera realizar el titular minero, debe contar con la aprobación de la Dirección General de Minería (en adelante, DGM) con opinión favorable de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, DGAAM).
37. De la revisión del Informe de Supervisión (Foja 35) y los medios probatorios contenidos en las vistas fotográficas N° 1, 2 y 3 (Fojas 49 y 50) se detalla que el punto de control E-11 había sido trasladado sin obtener la autorización correspondiente.
38. Asimismo, mediante escrito de registro N° 1161952 presentado a OSINERGMIN con fecha 22 de abril de 2009 (Foja 259), el mismo titular minero señala:

*"El punto de control E-11 fue desplazado cien metros aguas arriba, en el mismo cuerpo de agua, debido a que por efectos del incremento del caudal del rebose de la laguna de Locacocha las márgenes de esta descarga fueron destruidas y el punto de monitoreo era inaccesible. (...)*



*Actualmente, debido al bajo caudal registrado en la laguna Locacocha se ha reubicado la estación de monitoreo en el punto original tal como se registra en el SIA del MEM."*

39. Por tanto, el propio titular señala que se realizó el traslado del punto de control debido a la inaccesibilidad del punto de monitoreo ocasionado por el incremento de caudal del rebose de la laguna y la destrucción de las márgenes.
40. Por otro lado, sobre lo alegado por RAURA respecto a que el traslado del punto de monitoreo constituye un evento extraordinario de fuerza mayor, es pertinente señalar que el régimen de responsabilidad por infracciones administrativas aplicable al interior del presente procedimiento administrativo sancionador es de tipo objetivo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento aprobado por Resolución N° 640-2007-OS/CD<sup>38</sup>.
41. Sin perjuicio de lo indicado, de la revisión de los actuados que obran en el expediente, se advierte que RAURA no ha adjuntado medio probatorio idóneo que permita a este Tribunal valorar la certeza de su argumento ni desvirtuar el contenido del Informe de Supervisión en dicho extremo.
42. Adicionalmente, corresponde señalar que RAURA no se encuentra autorizada para cambiar unilateralmente la ubicación de los puntos de monitoreo. En caso el titular tuviera la necesidad de realizar un traslado, correspondía a la apelante actuar diligentemente comunicando dicha circunstancia a la autoridad competente y prever las demoras que pudieran ocurrir con la administración pública; por lo tanto, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente sobre el particular.
43. En relación a que RAURA cumplió con reubicar el punto de control E-11 a su ubicación original, ello no desvirtúa el incumplimiento al haber realizado el cambio de ubicación sin contar con la aprobación correspondiente al momento de la supervisión referida; pues de acuerdo al artículo 8° del Reglamento aprobado por Resolución N° 640-2007-OS/CD<sup>39</sup>, la verificación del cese de la conducta infractora no exonera de responsabilidad al administrado ni sustrae la materia sancionable.

<sup>38</sup> Resolución N° 640-2007-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, publicada el 30 de octubre de 2007.-

**Artículo 9°.- Determinación de responsabilidad**

*La responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las leyes, reglamentos, resoluciones, contratos de concesión y demás obligaciones establecidas en normas bajo el ámbito de competencia de OSINERGMIN es objetiva. Cuando el incumplimiento corresponda a varias personas conjuntamente, responderán en forma solidaria por las infracciones que se cometan.*

<sup>39</sup> Resolución N° 640-2007-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, publicada el 30 de octubre de 2007.-

**Artículo 8°.- Verificación de la infracción**

*La verificación del cese de la infracción no exime de responsabilidad al administrado ni sustrae la materia sancionable, salvo el supuesto contemplado en el artículo 34° del presente Reglamento.*

44. Sobre lo señalado por RAURA respecto a la naturaleza del punto de control E-11<sup>40</sup>, cabe precisar que la norma aplicada, en este caso la Resolución Ministerial N° 001-96-EM/VMM, regula las disposiciones relativas a efluentes líquidos de la industria minero metalúrgica. Así, serán considerados como efluentes líquidos minero-metalúrgicos, aquellos flujos provenientes de las instalaciones del titular minero que descarguen al ambiente<sup>41</sup>.
45. De la revisión del Cuadro N° 2 “Cuerpos Hídricos” del Informe de Supervisión (Foja 32) se constata:

**Cuadro N° 2: CUERPOS RECEPTORES  
UBICACIÓN DE LOS PUNTOS DE MUESTREO  
CUERPOS RECEPTORES PAMA RAURA**

Estación	Descripción	Coordenadas UTM *(M)		Altitud (msnm)
		Norte	Este	
E-11	Rebose de la Laguna Locacocha (Niñococha Alta)	N 8843998	E 0307527	4 703

46. Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el esquema de las principales Lagunas U.M Raura Puntos de Monitoreo (Foja 92) y el cuadro de ubicación de puntos de muestreo de cuerpos receptores (Foja 94) del Informe de Monitoreo N° 109080 realizado por el Laboratorio acreditado J. Ramón del Perú S.A.C., el punto E-11 corresponde a un cuerpo receptor<sup>42</sup>.
47. En adición a ello, la Ficha de identificación de punto de muestreo de calidad de agua, (Foja 120) señala que la clase de punto corresponde a un receptor.

<sup>40</sup> Ficha de identificación de Punto de Muestreo de Calidad de Agua, que obra en las fojas 120

<sup>41</sup> **Resolución Ministerial N° 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 13°.- Definiciones**

*Para efectos de la presente Resolución Ministerial se tomará en consideración las siguientes definiciones:*

**Efluentes Líquidos Minero-Metalúrgicos.-** Son los flujos descargados al ambiente, que provienen:

- De cualquier labor, excavación o trabajo efectuado en el terreno, o de cualquier planta de tratamiento de aguas residuales asociadas con labores, excavaciones o trabajos efectuados dentro de los linderos de la Unidad Minera.
- De depósitos de relaves u otras instalaciones de tratamiento que produzcan aguas residuales.
- De concentradoras, plantas de tostación, fundición y refineras, siempre que las instalaciones sean usadas para el lavado, trituración, molienda, flotación, reducción, lixiviación, tostación, sinterización, fundición, refinación, o tratamiento de cualquier mineral, concentrado, metal, o subproducto.
- De campamentos propios.
- De cualquier combinación de los antes mencionados. (...)

<sup>42</sup> De acuerdo a lo señalado en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental aprobado por Resolución Directoral N° 271-97-EM/DGM, la laguna Niñococha es considerada como cabecera de cuenca que sirve de abastecimiento de agua potable para el campamento minero y de uso industrial para la planta concentradora. (Foja 23 del referido instrumento de gestión ambiental).

Asimismo, es de indicar que, de acuerdo a lo recogido en el Sistema de Información Ambiental Minero el punto de monitoreo E-11, corresponde a un punto de control de cuerpo receptor, que constituye fuente de agua y se encuentra ubicado en la Laguna Niñococha Alta, también llamada Locacocha.

48. En atención a lo antes expuesto, se ha verificado que el punto de control E-11 es un punto de control correspondiente a un cuerpo receptor cuya descripción señala que pertenece al rebose de la Laguna Locacocha; por lo que no es posible considerarlo como un efluente y en consecuencia no es posible aplicarle una obligación sustantiva contenida en un dispositivo legal que regula la disposición de efluentes líquidos minero metalúrgicos.

Por tanto, corresponde atender lo argumentado por la apelante.

IV.5. Sobre la existencia de efluentes ubicados en el Vertedero N° 1

49. Conforme se ha señalado en el literal d) del considerando 3 de la presente Resolución, la empresa recurrente ha sostenido que en el lugar conocido como Vertedero N° 1 no hay descargas de efluentes, toda vez que el diseño de ingeniería consideró que no resultaba necesario establecer un punto de control para dicha zona, lo cual fue validado por la Dirección de Asuntos Ambientales Mineros al aprobar el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) de Caballococha.
50. Sobre el particular, debe señalarse que el artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM prescribe que en el EIA y/o PAMA se debe establecer un punto de control de cada efluente minero-metalúrgico y el volumen de descarga en metros cúbicos por día, que será medido al momento de efectuar la toma de la muestra.
51. Por su parte el artículo 13° de la indicada Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM establece que serán considerados como efluentes líquidos minero-metalúrgicos, aquellos flujos provenientes de las instalaciones del titular minero que descarguen al ambiente.
52. En tal sentido, considerando que el citado dispositivo normativo no define de modo específico el componente o elemento del ambiente al cual se destinan finalmente las descargas líquidas provenientes de las operaciones mineras, corresponde recurrir al marco legal aplicable a efectos de determinar los alcances de dicho anunciado.
53. Al respecto, el numeral 2.3 al artículo 2° de la Ley N° 28611 prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-  
Artículo 2°.- Del ámbito

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

54. De dicha definición se desprende que forman parte del ambiente no sólo los organismos vivos, sino además los medios en los cuales éstos habitan, tales como el agua, suelo y aire; elementos que la propia Ley N° 28611 se ha encargado de identificar como cuerpos receptores en su numeral 31.1 del artículo 31<sup>o44</sup>.

55. Al respecto, de la revisión del Oficio N° 632-2009-OS-GFM notificado el 24 de abril de 2009, mediante la cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador (Foja 262); precisa la conducta imputada en este extremo:

- *"Infracción al artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/MM, CMRSA al no haber implementado puntos de control:  
La laguna Caballococha tiene otro rebose que está ubicado en el lugar denominado Vertedero N° 1, donde no existe un punto de control de la calidad del agua de la laguna que se vierte hacia la quebrada cercana".*

56. Lo antes señalado se encuentra acreditado a través de las fotografías N° 55 y 57 (Fojas 76 y 77) del Informe de Supervisión antes referido. Asimismo, corresponde precisar que en la descripción de la fotografía N° 55, la Supervisora indica lo siguiente:

*"Vista de la zona del vertedero de la Laguna Caballococha".*

57. De igual manera, en la descripción de la fotografía N° 57, la Supervisora indica lo siguiente:

*"Vista referencial del punto de monitoreo del piezómetro conocido como AS-02: Vertedero (1) Laguna Caballococha".*

58. En consecuencia, cabe indicar que de acuerdo al artículo 13° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, constituyen efluente minero-metalúrgico los flujos

---

A mayor abundamiento, resulta oportuno citar la siguiente definición:

*"Ambiente.- Conjunto de elementos abióticos (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismo vivos) que integran la delgada capa de la tierra llamada biósfera, sustento y hogar de los seres vivos. (...)"*

FRAUME RESTREPO, Néstor Julio. Diccionario Ambiental. ECOE ediciones, 2° edición. Bogotá, 2007.

**Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-**

**Artículo 31°.- Del Estándar de Calidad Ambiental**

*31.1 El Estándar de Calidad Ambiental - ECA es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos.*

*Corresponde precisar que la aplicación del presente dispositivo legal, se circunscribe a la consideración de los elementos abióticos: agua, suelo y aire, como cuerpos receptores.*

provenientes de la Laguna Caballococha, la misma que es utilizada como un depósito de relaves de disposición subacuática, siendo que estos efluentes son descargados directamente hacia la quebrada cercana; a diferencia de la imputación referida al rebose de la Laguna Locacochoa, la misma que constituye el rebose de un cuerpo de agua superficial.

59. Por tanto, el titular minero se encontraba obligado a establecer un punto de control para este efluente líquido minero-metalúrgico, a fin de determinar la concentración de cada uno de los parámetros regulados y el volumen de descarga en metros cúbicos por día, que será medido al momento de efectuar la toma de la muestra; situación que en el presente caso no ocurrió, habiéndose acreditado la comisión de la infracción.
60. Respecto a la supuesta validación de esta situación por parte de la DGAAM al aprobar el EIA de Caballococha, sin exigirle a RAURA que establezca un punto de control en el área denominada Vertedero N° 1; cabe señalar que no es competencia de este órgano colegiado pronunciarse sobre las competencias y actuación de la DGAAM.

Por lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por la impugnante en estos extremos.

#### IV.6. Sobre el incumplimiento al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM

61. Conforme se ha señalado en el literal e) del considerando 3 de la presente Resolución, la empresa recurrente alegó que sólo existirá incumplimiento al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, cuando se acredite que las emisiones, vertimientos y disposiciones de desechos han sobrepasado los límites máximos permisibles establecidos o se acredite fehacientemente la afectación al medio ambiente.
62. Al respecto, es preciso señalar que de conformidad con el artículo 5° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, el titular minero es responsable por las emisiones, vertimientos, desechos y, en general, de aquellos elementos o sustancias que se generen como resultado de las actividades efectuadas en el área de su concesión.
63. En este sentido, recae sobre el titular de la actividad una obligación de cuidado y preservación del medio ambiente que se traduce en evitar e impedir que dichas emisiones, vertimientos o desechos causen o puedan causar efectos adversos, en razón de su grado de concentración o tiempo de permanencia en el ambiente; o sobrepasen los niveles máximos permisibles que resulten aplicables.
64. Por lo tanto, las obligaciones ambientales fiscalizables que subyacen del citado artículo 5° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM se traducen en las siguientes exigencias:

- a) Adopción de las medidas necesarias para impedir o evitar, entre otros, que los elementos y/o sustancias generados como consecuencia de la actividad minera causen o puedan causar efectos adversos al ambiente; y
- b) No exceder los niveles máximos permisibles.
65. Lo expuesto precedentemente se condice con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, en el sentido que las normas ambientales son de orden público y se interpretan siguiendo los principios y normas contenidas en dicha Ley, la misma que recoge las obligaciones ambientales fiscalizables descritas en los literales precedentes<sup>45</sup>.
66. En efecto, la obligación descrita en el literal a) se encuentra prevista, a su vez, en el artículo 74° y numeral 1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, que establecen el régimen de responsabilidad general para los titulares mineros respecto de todos los efectos negativos derivados del desarrollo de sus actividades y que obligan a la adopción de las medidas de prevención y control del riesgo y daño ambiental; mientras que el numeral 32.1 del artículo 32° del mismo cuerpo legal, recoge la obligación de no exceder los LMP, a que se refiere el literal b), precedente<sup>46</sup>.
67. Sobre el particular, el Oficio N° 632-2009-OS-GFM notificado el 24 de abril de 2009, mediante el cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador (Foja 262), precisa la conducta imputada en este extremo:

<sup>45</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-

**Artículo 7°.- Del carácter de orden público de las normas ambientales**

7.1 Las normas ambientales, incluyendo las normas en materia de salud ambiental y de conservación de la diversidad biológica y los demás recursos naturales, son de orden público. Es nulo todo pacto en contra de lo establecido en dichas normas legales.

7.2 El diseño, aplicación, interpretación e integración de las normas señaladas en el párrafo anterior, de carácter nacional, regional y local, se realizan siguiendo los principios, lineamientos y normas contenidas en la presente Ley y, en forma subsidiaria, en los principios generales del derecho.

<sup>46</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-

**Artículo 74°.- De la responsabilidad general**

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

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

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

**Artículo 32°.- Del Límite Máximo Permisible**

32.1 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 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.

- *"Infracción al artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM: Los lodos extraídos de los pozos sépticos del campamento Hidro que son vertidos a los lechos de secado 16A y 16B no están siendo manejados de forma sanitaria y ambientalmente adecuada; debido a que los lechos de secado se encuentran saturados por falta de mantenimiento; donde además se han arrojado otros residuos sólidos (...); se observa que los lixiviados y sólidos sobrenadantes discurren hacia el suelo natural y llegan a la laguna Caballococha."*

68. Lo antes señalado encuentra sustento complementario en las fotografías N° 17 a 20 y 24 a 26 que obran en las fojas 57, 58, 60 y 61 del Informe de Supervisión.
69. Siendo así, se evidencia que la obligación incumplida se condice con aquella descrita en el literal a) de las exigencias contenidas en el artículo 5°, es decir, no haber adoptado las medidas necesarias para impedir o evitar que los lodos extraídos de los pozos sépticos del campamento Hidro sean vertidos a los lechos de secado 16A y 16B, sin ser manejados de forma sanitaria y ambientalmente adecuada; debido a que los lechos de secado se encuentran saturados por falta de mantenimiento; donde además se han arrojado otros residuos sólidos y a su vez, se observa que los lixiviados y sólidos sobrenadantes discurren hacia el suelo natural y llegan a la laguna Caballococha; y no así con el daño producido a consecuencia de esta conducta o con el exceso del LMP.
70. Si bien la recurrente alega que no ha incurrido en incumplimiento del artículo 5° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, toda vez que no se ha acreditado que su accionar pudiera generar efectos adversos al ambiente o el exceso del LMP, corresponde precisar que la infracción sancionada está referida al incumplimiento del literal a) del considerando 64.
71. De acuerdo a lo expuesto, corresponde precisar que en este hecho imputado en particular no le ha sido atribuido a la apelante el exceso de límites máximos permisibles producto de su accionar; razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo.

IV.7. Respecto a la configuración del daño ambiental como consecuencia del exceso de LMP

72. Conforme se ha señalado en los literales f), g), h) e i) del considerando 3 de la presente Resolución, la empresa recurrente ha alegado que se han vulnerado los principios de debido procedimiento y debida motivación, al haber considerado el exceso del LMP como una infracción grave.
73. Al respecto, conviene señalar que por disposición del Principio de Debido Procedimiento, establecido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de

la Ley N° 27444, los administrados tienen el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo que implica que los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

74. En este contexto normativo, es tarea del organismo fiscalizador acreditar que la decisión de sancionar a RAURA se encuentre debidamente motivada, así como determinar que los hechos imputados son producto de actividades atribuibles a RAURA.
75. Sobre el particular, cabe indicar que en el presente caso se cuestiona la presencia de daño ambiental como elemento necesario para configurar una infracción como grave, de acuerdo a la tipificación recogida en el numeral 3.2 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM por el incumplimiento del LMP, motivo por el cual reviste de vital importancia determinar los alcances de la categoría "daño ambiental", en este supuesto<sup>47</sup>.
76. Al respecto, el numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611<sup>48</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>49</sup>.
77. En ese sentido, conforme el pronunciamiento emitido por este Tribunal mediante la Resolución N° 082-2013-OEFA/TFA<sup>50</sup>, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el

<sup>47</sup> ANDALUZ define el concepto y la importancia de los LMP como se indica a continuación:  
*"El 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." (el subrayado es nuestro)*

ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. Manual de Derecho Ambiental. Editorial Iustitia. Lima, 2011.

<sup>48</sup> 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.*

<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Procedimiento administrativo sancionador seguido contra NYRSTAR ANCASH S.A., tramitado en expediente N° 157-09-MAVE.

15 de abril de 2013, la definición de daño ambiental prevista en la Ley N° 28611 recoge dos elementos de importancia:

- a) El daño ambiental debe importar un menoscabo material al ambiente y/o a alguno de sus componentes.
- b) El referido menoscabo material debe generar efectos negativos, que pueden ser **actuales o potenciales**.

78. Con relación al primer elemento, referido al menoscabo material, cabe señalar que ello involucra toda afectación<sup>51</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.

79. 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>52</sup>, entendiendo como potencial aquello que puede suceder o existir<sup>53</sup>.

80. 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"*<sup>54</sup>.

81. 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>55</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.

  
  
<sup>51</sup> 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 XXXV N°58, 2010. p. 279.

  
<sup>52</sup> 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/gimadus/19/06\\_mario\\_penia\\_chacon.html](http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/19/06_mario_penia_chacon.html)

<sup>53</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>54</sup> SANCHEZ YARINGAÑO, Gadwyn. Ibid. loc. cit.

<sup>55</sup> Al respecto, ver considerando 16 de la presente Resolución.

82. 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>56</sup> (Resaltado nuestro).
83. Por ello, si una empresa excede los LMP causa o puede causar efectos negativos que, de acuerdo con la definición del numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611, constituyen 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.
84. 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>57</sup>, referida a la generación de daño al ambiente<sup>58</sup>.
85. En este contexto, en el presente caso se evidencia que la empresa recurrente ha generado daño ambiental al haber excedido los LMP aplicables al parámetro STS, en el punto de monitoreo identificado como E-16 A, correspondiente al efluente procedente del Desagüe del campamento Hidro, el mismo que descarga a la Laguna Caballococha, tal como ha quedado acreditado en el Informe de Ensayo N° 10903306 (Foja 144) elaborado por el laboratorio acreditado J. Ramón del Perú S.A.C., con Registro N° LE-028.
86. En consecuencia, siguiendo lo señalado en los considerandos 76 al 85 de la presente Resolución, la empresa recurrente ha incurrido en la comisión de la infracción grave prevista en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución

  
<sup>56</sup> 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 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 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)

  
  
<sup>57</sup> Ver nota a pie de página 4.

  
<sup>58</sup> 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.

Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, al haber excedido los LMP; y, por tanto, no se han vulnerado los principios de debido procedimiento y verdad material alegados por la recurrente.

87. En esta misma línea, resulta oportuno precisar que contrariamente a lo expuesto por RAURA, 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, corresponde a las autoridades acusadoras e instructoras evaluar el contenido de los Informes de Supervisión y determinar la naturaleza de los hechos constatados por la Supervisora, contando con la facultad de iniciar el respectivo procedimiento sancionador de considerar que éstos constituyen infracción administrativa<sup>59</sup>.
88. El análisis realizado en el presente caso guarda coherencia y uniformidad con las reiteradas resoluciones que este Tribunal ha emitido sobre la comisión de infracciones graves, al haberse excedido los LMP; estableciéndose que el exceso de los LMP genera daño al ambiente, según la definición de daño del numeral 142.2 del artículo 142 de la Ley General del Ambiente.
89. Finalmente, corresponde precisar que de acuerdo al análisis formulado en los párrafos precedentes, en el presente procedimiento administrativo sancionador se respetaron las garantías inherentes al Debido Procedimiento, al emitirse una decisión motivada, adecuada al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo y sustentada en la acreditación de los hechos que configuran la infracción imputada a RAURA, por lo que no se ha vulnerado el principio de debido procedimiento, regulado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

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

<sup>59</sup> Resolución N° 324-2007-OS/CD - Reglamento de Supervisión de las Actividades Energéticas y Mineras, publicada el 10 de junio de 2007.-

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

- 28.3.- *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.*
- 28.4.- *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 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.*

IV.8. Sobre la relación de causalidad entre la conducta imputada a RAURA y el daño ambiental ocasionado

90. En cuanto a lo argumentado en el literal j) del considerando 3 de la presente resolución, corresponde precisar que como regla derivada del Principio de Causalidad, previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, la sanción debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.
91. En tal sentido, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado Principio, este Tribunal Administrativo considera oportuno verificar los siguientes aspectos:
- a) La ocurrencia de los hechos imputados; y
  - b) La ejecución de los hechos por parte de RAURA.
92. Al respecto, sobre lo señalado en el literal a) del considerando 91, cabe indicar que el incumplimiento de los LMP aplicables al parámetro STS, reportado en el punto de control E-16A, se encuentra debidamente acreditado conforme a los resultados contenidos en el Informe de Ensayo N° 10903306 (Foja 144) elaborado por el laboratorio acreditado J. Ramón del Perú S.A.C.
93. A su vez, con relación a lo indicado en el literal b) del considerando 91, cabe señalar que del Cuadro N° 1 Efluentes: Ubicación de puntos de muestreo Red de efluentes PAMA RAURA (Foja 31) del Informe de Supervisión Especial Normas de Protección y Conservación del Ambiente Monitoreo de Agua – EIA Caballococha de la Compañía Minera Raura S.A., presentado por la Supervisora Externa, se constata que los efluentes correspondientes al punto en que se verificó el incumplimiento de los LMP, son producidos dentro de las instalaciones de la recurrente, y provienen de sus actividades.
94. Asimismo, de acuerdo a lo señalado en el numeral IV.7 de la presente Resolución, se evidencia que la empresa recurrente ha generado daño ambiental al encontrarse el parámetro STS fuera del valor establecido como nivel máximo permisible, tal como ha quedado acreditado en los informes de ensayo con valor oficial elaborados por el laboratorio acreditado J. Ramón del Perú S.A.C.
95. Por consiguiente, habiéndose constatado que los hechos materia de sanción al interior del presente procedimiento administrativo sancionador fueron ejecutados por RAURA y, por tanto, le son atribuibles, se encuentra debidamente acreditada la relación de causalidad exigida en el marco del Principio previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, correspondiendo desestimar lo alegado en este extremo.

IV.9. Sobre el incumplimiento de compromisos ambientales asumidos por RAURA en el EIA.

96. En cuanto a lo argumentado en el literal k) y l) del considerando 3 de la presente resolución, cabe indicar que de acuerdo al numeral 2 del artículo 7° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, en concordancia con el artículo 2° de su Título Preliminar, para el desarrollo de actividades de explotación, el titular minero debe contar con un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA), el que deberá ser presentado para su aprobación ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros y abarcar, entre otros, los aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto así como las medidas de prevención, mitigación o corrección a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones de la industria minera y el medio ambiente<sup>60</sup>.
97. En ese mismo sentido, los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611<sup>61</sup> prevén que los estudios ambientales en su calidad de instrumentos de gestión incorporan

<sup>60</sup> Decreto Supremo N° 016-93-EM - Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-metalúrgica, publicado el 01 de mayo de 1993.-

**TITULO PRIMERO**

**CAPITULO I**

**DE LAS OBLIGACIONES DE LOS TITULARES DE LA ACTIVIDAD MINERA**

**Artículo 7°.-** Los titulares de la actividad minera deberán presentar: (...)

2. Los titulares de concesiones mineras que, habiendo completado la etapa de exploración, proyecten iniciar la etapa de explotación, deberán presentar al Ministerio de Energía y Minas un Estudio de Impacto Ambiental del correspondiente proyecto.

**TITULO PRELIMINAR**

**Artículo 2°.-** Definiciones. Para los efectos de este Reglamento se define lo siguiente: (...)

- Estudio de Impacto Ambiental (EIA).- Estudios que deben efectuarse en proyectos para la realización de actividades en concesiones mineras, de beneficio, de labor general y de transporte minero, que deben evaluar y describir los aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto, con la finalidad de determinar las condiciones existentes y capacidades del medio, analizar la naturaleza, magnitud y prever los efectos y consecuencias de la realización del proyecto, indicando medidas de previsión y control a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones de la industria minera y el medio ambiente.

<sup>61</sup> Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-

**Artículo 16°.- De los instrumentos**

- 16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.
- 16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

**Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos**

- 17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.
- 17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)
- 17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables, el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas.

98. Por su parte, de acuerdo al artículo 6° de la Ley N° 27446<sup>62</sup> - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, dentro del procedimiento de certificación ambiental se debe seguir una serie de etapas, entre las cuales se tiene la revisión del EIA, lo que significa que luego de la presentación del estudio original por el titular minero, éste es sometido a examen por la autoridad competente.
99. En efecto, en el marco de los artículos 5° y 6° del Decreto Supremo N° 053-99-EM, que establece las disposiciones para uniformizar los procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, y el artículo 12° de la Ley N° 27446, dicha autoridad se encuentra autorizada a formular observaciones al estudio original, las mismas que una vez absueltas por el titular formarán parte, ambas, del instrumento de gestión ambiental que se apruebe<sup>63</sup>.
100. Lo expuesto en el párrafo precedente se explica en el sentido que, tanto la formulación como el levantamiento de observaciones al EIA propuesto por el titular

---

*Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos. En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.*

<sup>62</sup> Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada el 23 de abril de 2001.-

**Artículo 6°.- Procedimiento para la certificación ambiental**

*El procedimiento para la certificación ambiental constará de las etapas siguientes:*

1. Presentación de la solicitud;
2. Clasificación de la acción;
3. Revisión del estudio de impacto ambiental;
4. Resolución; y,
5. Seguimiento y control

<sup>63</sup> Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada el 23 de abril de 2001.-

**Artículo 12°.- Resolución de certificación ambiental**

12.1 *Culminada la revisión del estudio de impacto ambiental, la autoridad competente emitirá la resolución que aprueba o desaprueba dicho estudio indicando las consideraciones técnicas y legales que apoyan la decisión, así como las condiciones adicionales surgidas de la revisión del estudio de impacto ambiental si las hubiera.*

12.2 *La resolución que aprueba el estudio de impacto ambiental constituirá la certificación ambiental, quedando así autorizada la ejecución de la acción o proyecto propuesto.*

**Decreto Supremo N° 053-99-EM - Establecen disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales, publicada el 28 de setiembre de 1999.-**

**Artículo 5°.-** *De existir observaciones en el EIA, EIAP, EA, PEMA, Plan de Cierre o Abandono, así como en su ampliación o modificación, y en la modificación del PAMA, la Dirección General de Asuntos Ambientales notificará por escrito al titular de la actividad para que en un plazo máximo de noventa (90) días pueda levantar las observaciones planteadas, después de los cuales la autoridad podrá declarar en abandono la solicitud de aprobación.*

**Artículo 6°.-** *Si, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contados a partir de la recepción del levantamiento de las observaciones, la DGAA no se pronuncia sobre dicho levantamiento, los estudios y documentos a que se refiere el artículo anterior, se darán por aprobados.*

minero se realizan mediante la expedición de informes por parte de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros, al interior del procedimiento de aprobación; siendo que en el caso de informes de levantamiento de observaciones, éstos recogen los compromisos asumidos por el titular en respuesta a dichas observaciones, razón por la cual los referidos informes integran el EIA aprobado por la resolución directoral emitida, la que constituye la Certificación Ambiental.

101. Así las cosas, resulta oportuno señalar que una vez obtenida la Certificación Ambiental, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 55° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-EM, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 19 de marzo de 2009, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en el EIA.
102. En este contexto normativo, conviene indicar que la exigibilidad de todos los compromisos ambientales asumidos en los EIA por parte del titular minero se deriva de lo dispuesto en el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, el cual traslada a los titulares mineros la obligación de poner en marcha y mantener la totalidad de los programas de previsión y control contenidos en sus instrumentos de gestión ambiental, llámese EIA y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, debidamente aprobados.
103. Por lo tanto, a efectos de sancionar el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado de los instrumentos de gestión ambiental antes mencionados, corresponde identificar el compromiso específico y su ejecución según el cronograma y demás especificaciones contenidas en el estudio ambiental de que se trate.
104. Atendiendo al marco expuesto precedentemente, cabe señalar que mediante Resolución Directoral 207-2003-EM/DGAA (Fojas 223 a 230) de fecha 28 de abril de 2003 se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Depósito de Relaves Caballococha presentado por RAURA, en el cual se establece la obligación de cumplir con las recomendaciones y criterios considerados en el Informe N° 016-03-INRENA-OGATEIRN/UGAT "Disposición Subacuática de Relaves Mineros en la Laguna Caballococha".
105. En el mencionado informe se establece que la Laguna Santa Ana debe cumplir con los valores límites en los cuerpos de agua de clase VI de la Ley General de Aguas (Foja 235), de acuerdo al siguiente detalle:

**"3. CRITERIOS A SER ADOPTADOS PARA LA EMISIÓN Y DISPOSICIÓN SUBACTUÁTICA DE RELAVES EN LA LAGUNA CABALLOCOCHA**

(...)

*B Durante la disposición subacuática (...)*

*3.14 Las lagunas **Santa Ana**, **Tiniquicocha**, **Chuspicocha**, **Patarcocha** y **Lauricocha** están consideradas como **cuerpos de aguas de clase VI**, agua*

de zona de preservación de fauna acuática y pesca recreativa o comercial. (...) Éstas **condiciones mínimas** deberán mantenerse durante la etapa de operaciones del proyecto, con la opción de ser mejoradas en la etapa de cierre y post-cierre”.

106. Además, conforme al Informe N° 005-2003-EM-DGAA/LS/AL de fecha 15 de abril de 2003, sobre Levantamiento de Observaciones del Estudio de Impacto Ambiental del Depósito de Relaves Caballococha de RAURA, el cual sirvió de sustento para emitir la Resolución Directoral 207-2003-EM/DGAA, también se incorpora la obligación de cumplir en la Laguna Santa Ana con los valores límites de cuerpos de agua de Clase VI (Foja 1139):

*“Durante la Disposición Subacuática (...)*  
2.14 *Se considera a la Laguna Caballococha como cuerpo de agua de Clase III y las lagunas Santa Ana , Tinquicocha, (...) como cuerpos de agua **cuerpos de aguas de clase VI**, agua de zona de preservación de fauna acuática y pesca recreativa o comercial. (...) Éstas **condiciones mínimas** deberán mantenerse durante la etapa de operaciones del proyecto, con la opción de ser mejoradas en la etapa de cierre y post-cierre”.*

107. Sin embargo, según el Informe de Monitoreo N° 109003311 (Foja 156) elaborado por el Laboratorio J. Ramón del Perú S.A.C. en el punto de control E-2 se reportó un valor de 0,006 mg/L de cadmio y, según el Informe de Monitoreo N° 109003312 (Foja 163) elaborado por el Laboratorio J. Ramón del Perú S.A.C. en el punto de control E-3 se reportó un valor de 1,845 mg/L de nitratos; que no cumplen con los valores límite de sustancias potencialmente peligrosas establecidos por Reglamento de la Ley General de Aguas para la Clase VI.

108. Por otro lado, sobre lo alegado por RAURA respecto a que los resultados de los monitoreos efectuados entre los meses de enero de 2006 y febrero de 2009 en el punto de control E-2 de la Laguna Santa Ana han cumplido con los valores de concentración de cadmio, corresponde precisar que dicho argumento no guarda relación con el objeto del presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que el incumplimiento imputado se encuentra referido a los valores obtenidos en la supervisión realizada en el mes de marzo de 2009.

109. Sobre lo indicado por RAURA respecto a que se debió tomar en cuenta los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para aguas aprobados por el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM, corresponde señalar que el presente procedimiento se encuentra referido al incumplimiento de los compromisos asumidos por el titular minero en su Estudio de Impacto Ambiental; por lo que los parámetros bajo los cuales se realiza la comparación de los resultados de los monitoreos efectuados son los que se encuentran detallados en el EIA aprobado por la autoridad competente.

110. Sobre el particular, si RAURA consideraba oportuna la modificación de los parámetros establecidos en el EIA por otros, se encontraba facultada a gestionar la

modificación de su instrumento de gestión ambiental, materia sobre la cual ejerce competencia exclusiva el Ministerio de Energía y Minas a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros y el Consejo Minería, en primera y segunda instancia respectivamente, en su condición de autoridad evaluadora<sup>64</sup>.

111. En tal sentido, cualquier cuestionamiento relativo a la aplicación del marco normativo invocado por la apelante debió encausarse oportunamente a través del Ministerio de Energía y Minas, por lo que en aplicación del numeral 163.1 del artículo 163° de la Ley N° 27444, corresponde desestimar dicho argumento.

<sup>64</sup> Al respecto, conviene indicar que de acuerdo al artículo 1° del Decreto Supremo N° 053-99-EM, que establece disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales, en concordancia con el literal g) del artículo 107° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM; la autoridad sectorial competente en asuntos ambientales del sector energía y minas es el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales, ante el cual se presentan, entre otros, los Estudios de Impacto Ambiental exigidos por Ley a los titulares de actividades minero-metalúrgicas, para su evaluación y aprobación, aprobación condicionada o desaprobación, según corresponda.

A su vez, de conformidad con los artículos 35° y 36° literal a) del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, aprobado por Decreto Supremo N° 031-2007-EM, en concordancia con los artículos 93° y 94° numeral 1 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, el Consejo de Minería constituye el órgano jurisdiccional administrativo en materia de minería y asuntos ambientales mineros encargado de conocer y resolver en última instancia, todos los asuntos mineros de competencia del Ministerio de Energía y Minas.

**Decreto Supremo N° 053-99-EM - Establecen disposiciones destinadas a uniformizar procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales, publicada el 28 de setiembre de 1999.-**

**Artículo 1°.-** La Autoridad Sectorial Competente en Asuntos Ambientales del Sector Energía y Minas es el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales, en adelante (DGAA), ante la cual deberán presentarse los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Estudios de Impacto Ambiental Preliminar (EIAP), Evaluaciones Ambientales (EA) o las modificaciones de los mismos y las modificaciones de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), exigidos por Ley a los titulares de actividades minero-metalúrgicas, de hidrocarburos o de electricidad, para su evaluación y aprobación, aprobación condicionada o desaprobación, según corresponda.

**Decreto Supremo N° 031-2007-EM - Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, publicado el 26 de junio de 2007.-**

**Artículo 35°.-** El Consejo de Minería es el órgano jurisdiccional administrativo en materia de minería y asuntos ambientales mineros encargado de conocer y resolver, en última instancia, todos los asuntos mineros y ejercer las demás funciones que le asigna la Ley General de Minería y normas legales reglamentarias y complementarias vigentes. Depende jerárquicamente del Ministro.

**Artículo 36°.-** El Consejo de Minería tiene las funciones y atribuciones siguientes:

a. Conocer y resolver, en última instancia administrativa, los recursos de revisión sobre los asuntos mineros y asuntos ambientales mineros, que sean competencia del MEM de acuerdo a la legislación vigente;

**Artículo 107°.-** La Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros tiene las funciones y atribuciones siguientes:  
g. Evaluar y aprobar los estudios ambientales y sociales;

**Decreto Supremo N° 014-92-EM - Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, publicada el 04 de junio de 1992.-**

**Artículo 93°.-** La jurisdicción administrativa en asuntos mineros, corresponde al Poder Ejecutivo y será ejercida por el Consejo de Minería, la Dirección General de Minería, la Dirección de Fiscalización Minera, los Órganos Regionales de Minería y el Registro Público de Minería. Por decreto supremo podrán modificarse las atribuciones asignadas a la Dirección General de Minería, Dirección de Concesiones Mineras, Dirección de Fiscalización Minera y Órganos Regionales de Minería

**Artículo 94°.-** Son atribuciones del Consejo de Minería:

1) Conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos de revisión.

112. Respecto a lo alegado por RAURA en relación a que los valores establecidos en los compromisos ambientales no deben mantenerse en todo momento, cabe precisar que según el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, el titular minero debe mantener la previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental; por lo tanto, la obligación respecto de la calidad del agua debe entenderse en todo momento y no sólo por intervalos como alega la recurrente.

De acuerdo a lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por RAURA en éste extremo.

IV.10. Sobre la falta de plazo para la recomendación imputada

113. En cuanto a lo argumentado en el literal m) del considerando 3 de la presente resolución, cabe indicar que de acuerdo a lo señalado en la Carta N° GG/013/2009, (Fojas 368-383 del Expediente N° 108-08-MA/E) RAURA comunicó al OSINERGMIN que estaba tomando acciones correctivas ambientales en la zona de Yanco, así como su compromiso de ejecutar las obras respectivas conforme a un cronograma de trabajo, comprometiéndose a instalar una tubería enterrada para transportar el mencionado efluente en un tramo de 1,700 metros de recorrido, en un plazo que venció en la primera semana del mes de febrero de 2009.
114. De lo expuesto por RAURA se verifica que excusa el incumplimiento del cronograma en supuestos hechos producidos durante enero y febrero de 2009 por los cuales se vio imposibilitada de cumplir con la ejecución de las obras.
115. En ese sentido, este Órgano Colegiado considera oportuno invocar el Principio de Buena Fe recogido en el ámbito administrativo dentro del Principio de Conducta Procedimental tipificado en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en virtud del cual los administrados deben seguir una misma línea de actuación que tenga concordancia con sus comportamientos y declaraciones de voluntad iniciales<sup>65</sup>.
116. Al respecto, MORÓN URBINA sostiene que una de las afectaciones a dicho Principio se configura cuando se produce un actuar en sentido contrario a los

  
  
  
<sup>65</sup>

Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Título Preliminar

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

**1.8. Principio de conducta procedimental.-** La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los participantes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal."

propios actos, es decir, con un acto posterior de ir en contra de la confianza ya generada por el propio actuar anterior<sup>66</sup>.

117. En tal sentido, el Principio de Buena Fe implica la vinculación del autor a su declaración de voluntad inicial y a la imposibilidad de adoptar luego un comportamiento contradictorio, toda vez que la primera declaración ha generado una seguridad o expectativa (confianza) en la autoridad sobre dicho actuar inicial.
118. Por lo tanto, en el presente caso, al haber remitido RAURA un cronograma mediante el cual se comprometía a instalar una tubería enterrada para transportar el efluente en un tramo de 1,700 metros de recorrido en un plazo que vencía la primera semana de febrero del año 2009, no sólo reconoció la necesidad de realizar dichas obras, sino además puso de manifiesto su voluntad de cumplir la recomendación dejada por el Supervisor en la visita de supervisión del año 2008, de modo tal que mal podría contrariar dicha conducta inicial pretendiendo desconocer su obligatoriedad o excusándose en hechos que no fueron comunicados a la autoridad competente de manera oportuna.
119. En tal sentido, los argumentos esgrimidos por RAURA no desvirtúan la imputación realizada; por tanto, al haberse acreditado el incumplimiento de la Recomendación imputada, carece de sustento lo argumentado por la apelante.

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



**SE RESUELVE:**



**Artículo primero.- DECLARAR FUNDADO en parte** el recurso de apelación interpuesto por COMPAÑÍA MINERA RAURA S.A. contra la Resolución Directoral N° 005-2013-DFSAI/PAS de fecha 03 de enero de 2013, en el extremo relacionado a la infracción al artículo 8° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, e **INFUNDADO** en los demás extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.



**Artículo segundo.- FIJAR** el monto de la multa correspondiente a noventa y dos (92) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), el mismo que deberá ser depositado por la administrada en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la

<sup>66</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Editorial Gaceta Jurídica. 9na. Ed. Lima, julio 2011. P. 79

presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**Artículo tercero.- NOTIFICAR** la presente resolución a COMPAÑÍA MINERA RAURA S.A. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA**  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental