

REPÚBLICA DEL PERÚ



# Tribunal de Fiscalización Ambiental

## Resolución N° 067 -2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE N° : 054-2012-DFSAI/PAS/MI  
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA MISKI MAYO S.R.L.  
SECTOR : MINERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 519-2013-OEFA/DFSAI

*SUMILLA: "Se revoca la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI, toda vez que el supervisor no se pronunció sobre la existencia o no de diques perimetrales en los depósitos de relaves finos, por lo que no existen medios probatorios suficientes para acreditar la falta de construcción de los mismos, conforme lo establece el EIA Fosfatos de Bayóvar.*

*Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI pues se ha acreditado que Miski Mayo incumplió su EIA Fosfatos de Bayóvar dado que implementó componentes adicionales como el canal no impermeabilizado y el depósito temporal que no estaban establecidos como compromisos del referido estudio".*

Lima, 22 ABR. 2014

### I. ANTECEDENTES

1. Compañía Minera Miski Mayo S.R.L.<sup>1</sup> (en adelante, Miski Mayo) es titular de la unidad minera Bayóvar, ubicada en el distrito y la provincia de Sechura, departamento de Piura.
2. Del 23 al 26 de octubre de 2010, Servicios Generales de Seguridad y Ecología S.A. (en adelante, Segeco), por encargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) realizó una supervisión regular en la unidad minera Bayóvar.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20506285314.

3. Durante la supervisión, la supervisora verificó que Miski Mayo construyó un canal no impermeabilizado por donde se estaban vertiendo relaves finos y un depósito temporal para relaves que no están considerados en su Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Fosfatos de Bayóvar (en adelante, EIA Fosfatos de Bayovar). Asimismo, observó que los depósitos de relaves finos no contaban con canal de coronación, conforme se desprende del Informe N° 002-2010-SEGECO (en adelante, Informe de Supervisión)<sup>2</sup>.
4. El 4 de abril de 2012, la Sub Dirección de Instrucción de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del OEFA notificó a Miski Mayo la Carta N° 131-2012-OEFA-DFSAI/SDI<sup>3</sup>, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, atendiendo a los hechos verificados durante la supervisión.
5. El 13 de abril de 2012, Miski Mayo presentó su escrito de descargos respecto a las imputaciones realizadas mediante la Carta N° 131-2012-OEFA-DFSAI/SDI<sup>4</sup>.
6. El 12 de noviembre de 2013, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI<sup>5</sup>, a través de la cual sancionó a Miski Mayo con una multa ascendente a treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación<sup>6</sup>:

Cuadro N° 1: Infracciones y sanciones

N°	Hecho Imputado	Norma Incumplida	Tipificación	Sanción
1	De acuerdo a la observación N° 5 del Informe de Supervisión 2010, se advirtió que existe un canal no	Artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM. <sup>7</sup>	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución	10 UIT

  
<sup>2</sup> Fojas 2 a 649.

  
<sup>3</sup> Fojas 665 a 666.

<sup>4</sup> Fojas 668 a 679. Complementado mediante escrito con número de registro 009160 del 25 de abril de 2012 (Fojas 681 a 732).

<sup>5</sup> Fojas 781 a 791.

<sup>6</sup> De acuerdo al Artículo 2° de la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI, se dispuso el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a la infracción al artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, respecto a que el depósito de relaves gruesos no presenta canales de drenaje perimetrales, incumpliendo el EIA Fosfatos de Bayóvar.

<sup>7</sup> Decreto Supremo N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica, publicado en el diario oficial El Peruano el 01 de mayo de 1993.

"Artículo 6°.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 225° de la Ley, 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.

El tipo, número y ubicación de los puntos de control estarán de acuerdo a las características geográficas de cada región donde se encuentra ubicado el centro productivo. Estos registros estarán a disposición de la autoridad competente cuando lo solicite, bajo responsabilidad."

	contemplado en el Estudio de Impacto Ambiental, por donde se están vertiendo los relaves finos con un caudal aproximado de 55 l/s. Este canal tiene una extensión aproximada de un (01) km. y no se encuentra impermeabilizado.		Ministerial N° 353-2000-EM/VMM. <sup>8</sup>	
2	De acuerdo a la observación N° 7 del Informe de Supervisión 2010, se advirtió que el depósito de relaves finos no presenta diques perimetrales, incumpliendo con el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Fosfatos de Bayóvar.	Artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.	10 UIT
3	De acuerdo a la observación N° 13 del Informe de Supervisión 2010, se advirtió que el depósito de relaves finos temporal no está considerado en el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Fosfatos de Bayóvar.	Artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.	10 UIT
<b>Multa total</b>				<b>30 UIT</b>

Fuente: elaboración propia

7. La Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos.

*Fundamentos jurídicos de la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI*

- (i) La legalidad de la Escala de Multas y Penalidades, aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM (en adelante, Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM) deviene entre otras normas del Decreto Supremo N° 014-92-EM, que aprobó el TULO de la Ley General de Minería (en adelante, Decreto Supremo N° 014-92-EM) donde se atribuyó a la administración pública la facultad de sancionar a los titulares mineros que infringen obligaciones o disposiciones reglamentarias entre ellas la relativa a la protección del medio ambiente.
- (ii) En la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM se describen las conductas infractoras de manera suficiente para que los titulares mineros puedan determinar sus obligaciones bajo criterios lógicos, técnicos o de experiencia.

<sup>8</sup> Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, que aprueban Escala de Multas y Penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TULO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de setiembre de 2000.

**ANEXO**

**\*3. MEDIO AMBIENTE**

3.1. Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TULO, 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. (...)"

- (iii) Miski Mayo se comprometió en su EIA Fosfatos de Bayóvar a derivar sus relaves finos, mediante una tubería de polietileno, hacia las pozas de relaves; sin embargo, durante la supervisión se verificó que, en lugar de ello, la derivación se realizó por un canal no impermeabilizado.
  - (iv) Asimismo, Miski Mayo estableció en su EIA Fosfatos de Bayóvar, el compromiso de construir diques perimetrales en los depósitos de relaves; no obstante, de la fotografía contenida en el Informe de Supervisión se observó que la poza de relaves finos no contaba con los diques perimetrales.
  - (v) Miski Mayo se comprometió en su EIA Fosfatos de Bayóvar a construir 7 pozas de relaves; pese a ello, el supervisor detectó que en vez de construir la poza N° 1, construyó una poza temporal de relaves en el área en la que se debía ejecutar la poza N° 5.
8. El 4 de diciembre de 2013<sup>9</sup>, Miski Mayo apeló la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI, solicitando que este Tribunal declare, indistintamente, la nulidad o la revocación de la misma.

*Fundamentos jurídicos del recurso de apelación*

- a) Se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444), porque se ha sancionado a Miski Mayo sobre la base del el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica (en adelante, Decreto Supremo N° 016-93-EM) y la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM las cuales no tienen rango de ley.
- b) Se ha vulnerado el principio de tipicidad en cuestión, toda vez que la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM es una norma sancionadora en blanco, pues no define con precisión las conductas constitutivas de infracción administrativa.
- c) Se ha vulnerado el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV de la Ley N° 27444, toda vez que no se le notificó el informe de instrucción, a fin que presente sus descargos correspondientes, antes de la emisión de la decisión de primera instancia. No se debe entender que Miski Mayo agotó su derecho de defensa al formular sus descargos respecto a la imputación de cargos.

El hecho que en el procedimiento establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA no se incluya la emisión de un informe de instrucción, no significa que no exista; pues puede tratarse del proyecto de resolución que el órgano instructor eleva al órgano decisor para su suscripción, como sucede en el OEFA.

<sup>9</sup> Con registro N° 36068 (Fojas 794 al 909).

De otro lado, se le sancionó por una imputación por la cual no tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa, toda vez que se le inició el presente procedimiento administrativo sancionador en virtud a que el depósito de relaves finos no estaba considerado en el EIA Fosfatos de Bayóvar, y no que dicho depósito se haya construido en una zona distinta a la contemplada en el referido estudio ambiental.

- d) Se ha vulnerado el principio de tipicidad en mención, puesto que los hechos imputados no configuran el tipo de la obligación prevista en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM. De acuerdo con dicha norma solo se encontraría obligada a contar con sistemas actualizados para tomar muestras y realizar análisis que le permitan monitorear los efectos de las emisiones al ambiente.
- e) Se le imputó la existencia de un canal no impermeabilizado que no estaba previsto en su EIA Fosfatos de Bayóvar; sin embargo, se le sancionó por no transportar los relaves finos a través de la tubería de polietileno conforme al compromiso establecido en el referido EIA.

Además, en el EIA Fosfatos de Bayóvar se encuentran establecidos sus compromisos ambientales, pero ello no significa que se deba limitar a cumplir dichas obligaciones, y que no pueda implementar otros mecanismos adicionales para fortalecer la prevención de impactos ambientales negativos.

- f) No obstante que se le sancionó por no construir los diques perimetrales en los depósitos de relaves, dicho hecho no guarda relación con lo verificado durante la supervisión. En efecto, la supervisora verificó la falta de construcción de canales de coronación en los depósitos de relaves y no de diques perimetrales.
- g) El hecho imputado está referido a que existe un depósito temporal que no está contemplado en el EIA Fosfatos de Bayóvar; sin embargo, dicho depósito sí figura en el mencionado estudio. Tanto es así, que de los propios términos de la resolución apelada se acredita que el depósito temporal de relaves sí estaba contemplado, pero en el área del depósito N° 5 de relaves en vez del área del depósito N° 1, conforme a lo previsto en el EIA Fosfatos de Bayóvar.

En el informe de cumplimiento de recomendación del 14 de julio de 2011, se aclaró que el depósito temporal de relaves finos es en realidad el depósito N° 5 de relaves.

- h) En el supuesto que se considere que Miski Mayo incurrió en la infracción referida a la construcción de un canal no impermeabilizado por donde se vierte relaves, se debe aplicar el factor atenuante establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, en la medida que cumplió con clausurar el referido canal.
- i) No se ha probado la causalidad entre la conducta de Miski Mayo y la supuesta afectación a la bahía de Sechura.

Existen estudios técnicos<sup>10</sup> que acreditan la existencia de factores externos que causan impactos ambientales negativos en la citada bahía. Por ello, existe una ruptura del nexo causal a su favor por caso fortuito (afloramiento natural y estado del mar) y por hecho de terceros (acciones de agentes contaminantes) que la exime de responsabilidad.

9. Asimismo, en el recurso de apelación, Miski Mayo solicitó el uso de la palabra ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental, el mismo que se concedió mediante Proveído N° 004-2014-OEFA/TFA-ST del 22 de enero de 2014<sup>11</sup> y se realizó el 28 de enero de 2014, conforme se aprecia del Acta respectiva<sup>12</sup>.

## II. COMPETENCIA

10. 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>13</sup>, se crea el OEFA.
11. Según establecen los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>14</sup> (en adelante, Ley N° 29325), 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.

<sup>10</sup> Tales como el Informe Técnico realizado por IMARPE que se adjuntó como Anexo C del recurso de apelación, la evaluación de la calidad marina de la bahía de Sechura, el Informe realizado por OEFA N° 266-2013-OEFA-DE/SDCA (Anexo E)

<sup>11</sup> Foja 912.

<sup>12</sup> Foja 919.

<sup>13</sup> Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>14</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

12. 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>15</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>16</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>17</sup> al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>18</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.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>19</sup>, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>20</sup>, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del

<sup>15</sup> Ley N° 29325.  
Disposiciones Complementarias Finales  
"Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades."

<sup>16</sup> Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.  
"Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA  
Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA."

<sup>17</sup> Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.  
"Artículo 18°.- Referencia al 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>18</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 en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.  
Artículo 2°.- Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.

<sup>19</sup> Ley N° 29325.  
"Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental  
10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley."

<sup>20</sup> Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de organización y funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.  
"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental  
El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley."

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos."

Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD<sup>21</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. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>22</sup>.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente<sup>23</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En esa situación, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>24</sup>.

b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

<sup>21</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 032 - 2013-OEFA/CD, que aprueban el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 02 de agosto de 2013.

"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recurso de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defecto de tramitación y otras funciones que el asigne la normativa de la materia."

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

<sup>23</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

"Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como *principio jurídico*, que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como *derecho fundamental*<sup>25</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>26</sup>; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>27</sup>.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>28</sup>.
21. En tal contexto, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Bajo este marco constitucional que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares en el marco de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS A RESOLVER

23. La resolución de las controversias planteadas en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones controvertidas en el expediente. De acuerdo con esta metodología, las respuestas a las controversias jurídicas, formuladas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden

  
<sup>25</sup> Constitución Política del Perú de 1993.  
"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:  
(...)

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

<sup>26</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

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

<sup>27</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

sustentar en preguntas y respuestas secundarias, resuelven la controversia planteada<sup>29</sup>.

24. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas principales y secundarias en el presente caso, son las siguientes:

(i) Primera cuestión controvertida: Si se ha vulnerado los principios de tipicidad y legalidad, previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

- Si al sancionar sobre la base de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 016-93-EM y en la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad.
- Si la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM describe claramente las conductas infractoras.

(ii) Segunda cuestión controvertida: Si se ha vulnerado el principio del debido procedimiento previsto en numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

- Si se debió notificar a Miski Mayo el proyecto de resolución de sanción.
- Si se sancionó a Miski Mayo por hechos que no fueron imputados.

(iii) Tercera cuestión controvertida: Si los hechos imputados configuran el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.

- Si utilizar un canal no impermeabilizado para el transporte de los relaves finos constituye incumplimiento del EIA Fosfatos de Bayóvar.
- Si el no construir diques perimetrales en los depósitos de relaves finos constituye incumplimiento del EIA Fosfatos de Bayóvar.
- Si construir un depósito temporal de relaves constituye incumplimiento del EIA Fosfatos de Bayóvar.

(iv) Cuarta cuestión controvertida: Si corresponde acreditar que los incumplimientos del EIA Fosfatos de Bayóvar han ocasionado daño ambiental.

- Si se ha acreditado la relación de causalidad entre los hechos imputados y el supuesto daño ambiental.

<sup>29</sup> Una metodología para el trabajo jurídico similar a la adoptada por el Tribunal es propuesta por Marcial Rubio Correa que señala lo siguiente:

"Del cotejo de los hechos de la realidad y los elementos aportados al caso por el sistema jurídico, aparecen los problemas que deben ser solucionados desde el Derecho.  
Los problemas son de dos tipos: principales (o centrales) y accesorios (o secundarios), ambos importantes. El problema principal es aquel cuya respuesta resuelve el caso planteado (...).  
Los problemas accesorios son los que contribuyen a resolver el problema principal (...).  
Los problemas deben ser formulados clara y distintamente (primera regla de Descartes) y analizados hasta en sus unidades de problema más elementales (segunda regla)".

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Sexta Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 1993. pp. 360 - 361.

- (v) Quinta cuestión controvertida: Si corresponde aplicar el factor atenuante establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, por la subsanación posterior de la conducta imputada.

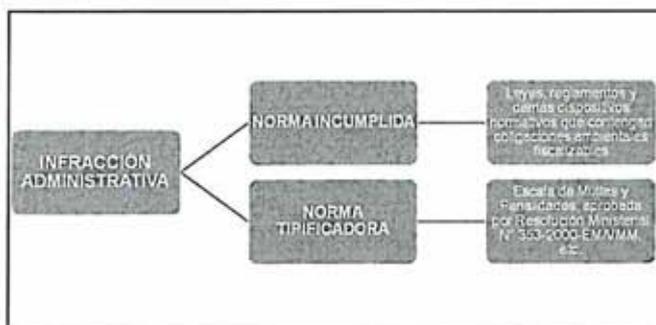
## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1. Primera cuestión controvertida: Si se ha vulnerado los principios de tipicidad y legalidad, previstos en los numerales 1 y 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444

*Si al sancionar sobre la base de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 016-93-EM y en la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad*

25. En referencia a lo señalado en el literal a) del considerando 8 de la presente resolución, Miski Mayo sostiene que la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM y el Decreto Supremo N° 016-93-EM, no tienen rango de ley para tipificar las infracciones imputadas.
26. Al respecto, es pertinente realizar un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, ya que mientras la primera de éstas prevé la obligación cuyo incumplimiento se imputa, la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica<sup>30</sup>.
27. En ese sentido, el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM constituye la norma sustantiva incumplida, mientras que el Numeral 3.1 del Punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM configura la norma tipificadora. Consecuentemente, corresponde determinar la legalidad de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.
28. Para ello, en primer lugar, se debe considerar que el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM (en adelante, "TUO de la Ley General de Minería") estableció la posibilidad de que la Autoridad Administrativa impusiera sanciones y multas a los titulares de derechos

<sup>30</sup> Lo explicado se gráfica del siguiente modo:



mineros que incumplan sus obligaciones o infrinjan las disposiciones normativas del sector<sup>31</sup>.

29. Posteriormente, la Tercera Disposición Final de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales dispuso que mantendrían su vigencia las leyes sobre recursos naturales promulgadas con anterioridad, incluyendo entre ellas al TUO de la Ley General de Minería, así como sus normas modificatorias o complementarias.
30. En el desarrollo del TUO de la Ley General de Minería, se expidió la Resolución Ministerial N° 310-99-EM/VMM, de fecha 1 de julio de 1999, que aprobó la escala de multas y penalidades a aplicarse en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias (en adelante, "Resolución Ministerial N° 310-99-EM/VMM").
31. La Resolución Ministerial N° 310-99-EM/VMM fue dejada sin efecto el 3 de setiembre de 2000 por el Artículo 6° de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, norma que desde ese momento hasta la emisión del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, que aprueba el Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, era la única que regulaba la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias. En ese sentido, la Resolución Ministerial N° 310-99-EM/VMM resulta el antecedente inmediato de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM vigente desde el 3 setiembre del año 2000.
32. Posteriormente, el 24 de enero de 2007, la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERGMIN, estableció en sus disposiciones complementarias transitorias lo siguiente:

**"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 (...)". (Subrayado agregado)

33. De acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Transitoria citada, "seguirán vigentes" y "continuarán aplicándose" las disposiciones que aprueban la Escala de Sanciones y Multas y las normas complementarias de éstas que se

<sup>31</sup> Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 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."

encuentren "vigentes a la fecha de promulgación de la Ley N° 28964", entre las cuales se encuentra la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que, precisamente, aprobó la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, y era la norma vigente al momento de la entrada en vigencia de la Ley N° 28964.

34. En ese contexto, resulta particularmente importante destacar que la citada Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 28964 no contiene un supuesto de colaboración reglamentaria, esto es de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que complementa o desarrolle la Ley N° 28964, sino que dicha Ley reconoce que las disposiciones aprobadas mediante la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM "seguirán vigentes y continuarán aplicándose". Utilizando este recurso, la Ley N° 28964 hace suyas las disposiciones de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM otorgándole cobertura legal y garantizando, de esta manera, el cumplimiento del principio de legalidad de la Ley N° 27444.
  35. Asimismo, corresponde señalar que a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, en concordancia con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA.
  36. El artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM autorizó al OEFA a sancionar las infracciones en materia ambiental empleando el marco normativo y escalas de sanciones que venía aplicando el propio OSINERGMIN, entre las cuales se encuentra la referida Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, cuya legalidad había sido garantizada previamente<sup>32</sup>.
  37. En suma, la legalidad de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM viene garantizada por la cobertura que le otorga el TUO de la Ley General de Minería, la Ley N° 28964 y la Ley N° 29325.
  38. Por último, cabe precisar que las obligaciones contenidas en el Decreto Supremo N° 016-93-EM constituyen la norma sustantiva, conforme se ha señalado precedentemente, por lo que la exigencia establecida por el principio de legalidad no le es exigible a dicha norma.
- Si la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM describe claramente las conductas infractoras*
39. En referencia a lo señalado en el literal b) del considerando 8 de la presente resolución, el titular minero sostiene que la Resolución Ministerial

<sup>32</sup> Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.

"Artículo 4°.- Referencias Normativas

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

N° 353-2000-EM/VMM es una norma sancionadora en blanco pues no define con precisión las conductas constitutivas de infracción administrativa sancionable.

40. Al respecto, resulta oportuno indicar que el principio de tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, exige que la descripción de la conducta tipificada como infracción tenga una exhaustividad suficiente que permita al administrado identificar los elementos de la conducta sancionable.
41. Sobre la aplicación de este principio en el derecho administrativo sancionador ambiental, la Corte Constitucional de Colombia, en opinión que comparte este Tribunal, ha señalado que "a la tipificación en el derecho sancionatorio de la administración, el sistema le impone recurrir a la prohibición, a la advertencia, al deber, etc., para seguidamente establecer la sanción"<sup>33</sup>. En efecto, resulta posible recurrir a la prohibición general, la advertencia o el deber como supuestos de tipificación de infracciones sin que ello implique la afectación del principio de tipicidad.
42. Al respecto, el numeral 3.1 del punto 3 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 agregado)

43. En ese sentido, a juicio de este Tribunal, el numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM contiene la prohibición general de incumplir las disposiciones contenidas en la legislación ambiental, entre ellas, el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM.
44. El referido artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM contiene la obligación de que los titulares mineros deben ejecutar la totalidad de los compromisos ambientales asumidos a través de sus instrumentos de gestión ambiental, llámese Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, debidamente aprobados, cuyo incumplimiento constituye una infracción sancionable conforme al tipo contenido en el numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.
45. Por lo tanto, este Tribunal considera que la tipificación de infracciones en el numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM no

<sup>33</sup> Sentencia C-595/10. Numeral 5.5.

contraviene el contenido del principio de tipicidad, en particular en lo relativo a la exhaustividad en la descripción de la conducta típica.

Consecuentemente, no se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad; por lo que corresponde desestimar los argumentos en este extremo.

**V.2 Segunda cuestión controvertida: Si se ha vulnerado el principio del debido procedimiento previsto en numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444**

*Si se debió notificar a Miski Mayo el proyecto de resolución de sanción*

46. En referencia a lo señalado en el literal c) del considerando 8 de la presente resolución, Miski Mayo sostiene que no se le notificó con el informe de instrucción a fin de que presente sus descargos antes de la emisión de la decisión de primera instancia. Agrega que el hecho que en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA no incluya la emisión de un informe de instrucción, ello no significa que no exista.
47. Sobre el particular, tanto el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD, reglamento aplicable al presente caso, como el actual reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, constituyen normas procedimentales que tienen por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador con el fin de determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de la competencia de la fiscalización ambiental del OEFA<sup>34</sup>.
48. Ahora bien, de la revisión de los citados reglamentos se desprende que el OEFA no ha establecido la obligación de elaborar un informe de instrucción antes de la emisión del dictado de la resolución de sanción.
49. Lo que sí establece el OEFA en sus respectivos reglamentos es que el órgano instructor del OEFA ponga a conocimiento del órgano decisor, a través de un informe o proyecto de resolución, la existencia o no de responsabilidad administrativa del presunto infractor<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en El Peruano el 14 de mayo de 2011.

"Artículo 1.- Objeto

El presente Reglamento tiene por objeto establecer el procedimiento a seguir para determinar la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones y de ser el caso, proceder a la imposición de sanciones, así como para la adopción de medidas cautelares, correctivas y preventivas, en el marco de competencia del OEFA."

Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

"Artículo 1.- Del objeto

El presente Reglamento regula el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas."

<sup>35</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD.

"Artículo 11°.- Reglas aplicables en el desarrollo del procedimiento

Las reglas aplicables en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

50. Conforme a lo señalado precedentemente, en los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA se elabora el respectivo informe o proyecto de resolución antes que se dicte la resolución de sanción; sin embargo conforme se corrobora de la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, estos reglamentos no establecen que dichos informes o proyectos de resolución deban ser notificados a los administrados a fin que estos presenten sus descargos finales.
51. Siendo ello así, la DFSAI no tenía la obligación de notificar a Miski Mayo el informe o proyecto de resolución a fin que tenga conocimiento de la posible sanción a imponérsele.
52. Así las cosas, en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha cumplido con el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del título preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho<sup>36</sup>, toda vez que se siguió el procedimiento regular establecido en los reglamentos del procedimiento administrativo sancionador del OEFA.
53. Asimismo, se ha cumplido con lo dispuesto por los numerales 4 y 5 del artículo 235° de la Ley N° 27444, que no establece la obligación de notificar el informe o proyecto de resolución al administrado<sup>37</sup>; por lo que no se ha vulnerado el ejercicio del

(...)

(iii) El instructor emitirá un informe recomendando al órgano de resolución sobre la existencia o no de responsabilidad del administrado, así como el correspondiente archivo del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso.

(...).

Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Artículo 18°.- Conclusión de la etapa de instrucción

(...)

18.2 La Autoridad Instructora elaborará una propuesta de resolución final para consideración de la Autoridad Decisora."

36

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

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

37

Ley N° 27444.

"Artículo 235.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

(...)

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano

derecho de defensa de Miski Mayo, toda vez que no existe la obligación de notificar el informe o proyecto de resolución antes del dictado de la resolución de sanción.

54. Por lo tanto, no era necesario notificar a Miski Mayo el informe o proyecto de resolución de sanción.

*Si se sancionó a Miski Mayo por hechos que no fueron imputados*

55. De otro lado, Miski Mayo refiere que no tuvo la oportunidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa, toda vez que se le inició el presente procedimiento administrativo sancionador en virtud de que el depósito de relaves finos no estaba considerado en el EIA Fosfatos de Bayóvar, y no que dicho depósito se haya construido en una zona distinta a la contemplada en el referido estudio ambiental. Asimismo, se le imputó la existencia de un canal no impermeabilizado que no estaba previsto en su EIA Fosfatos de Bayovar; sin embargo, se le sancionó por no transportar los relaves finos a través de la tubería de polietileno.

56. Sobre el particular, debe señalarse que durante la supervisión a la unidad minera Bayóvar, la supervisora verificó que el "depósito de relaves finos temporal no está considerado en el EIA"<sup>38</sup>.

57. Siendo ello así, a través de la Carta N° 131-2012-OEFA/DFSAI/SDI, por la cual se inició el presente procedimiento administrativo sancionador a Miski Mayo, se le imputó como presunta infracción el incumplimiento del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, toda vez que "de acuerdo a la observación N° 13 del Informe de Supervisión 2010, se advirtió que el depósito de relaves finos temporal, no está considerado en el EIA del proyecto de "Fosfatos de Bayóvar"<sup>39</sup>.

58. En la resolución apelada se señala que "aun cuando era de su conocimiento que iba a incumplir con el compromiso establecido en su EIA, **habilitó de manera temporal un almacenamiento de relaves** en la zona donde debía instalarse la poza de relaves N° 5."<sup>40</sup> (Resaltado agregado). De ello, se corrobora que la DFSAI sancionó a Miski Mayo en virtud del hecho imputado al inicio del presente procedimiento.

59. Asimismo, en relación al hecho imputado por el cual Miski Mayo construyó un canal no impermeabilizado que no está contemplado en el EIA Fosfatos de Bayóvar, la supervisora verificó que "existe un canal, no contemplado en el EIA, por donde se están vertiendo los relaves finos (...). Este canal tiene una extensión aproximada de 1Km y no se encuentra impermeabilizado"<sup>41</sup>.

competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento." (Resaltado agregado)

<sup>38</sup> Foja 86.

<sup>39</sup> Foja 666.

<sup>40</sup> Foja 789.

<sup>41</sup> Foja 85.

60. En virtud de ello, se le imputó como presunta infracción el incumplimiento del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM pues de "acuerdo a la observación N° 5 del Informe de Supervisión 2010, se advirtió que existe un canal no contemplado en el EIA por donde se están vertiendo los relaves finos con un caudal aproximado de 55 l/s. Este canal tiene una extensión aproximada de 1 km y no se encuentra impermeabilizado."<sup>42</sup>.
61. Siendo ello así, en la resolución apelada se verifica que la DFSAI sancionó a Miski Mayo señalando que "(...) aun cuando se obligó a enviar los relaves finos a la pozas ubicadas al sur de la mina por medio de una tubería de polietileno de alta densidad, vierte tales relaves a un canal cuya construcción no está prevista en su EIA."<sup>43</sup>.
62. Por lo tanto, contrariamente a lo alegado por Miski Mayo, se concluye que la sanción impuesta se realizó en función a la imputación de cargos; por lo que no se ha vulnerado su derecho de defensa.

En conclusión, la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI no vulnera el principio del debido procedimiento, toda vez que no era obligatorio notificar a Miski Mayo con el proyecto de resolución. Asimismo, se le sancionó conforme a los hechos que sustentaron la iniciación del presente procedimiento administrativo sancionador; por lo que corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

**V.3 Tercera cuestión controvertida: Si los hechos imputados configuran el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM**

63. En referencia a lo señalado en el literal d) del considerando 8 de la presente resolución, Miski Mayo sostiene que se ha vulnerado el principio de tipicidad, toda vez que el hecho imputado no configura el tipo de la obligación prevista en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM. De acuerdo con dicha norma solo se encontraría obligada a realizar monitoreos.
64. Sobre el particular, debe señalarse que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 7° del 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, el que deberá ser presentado para su aprobación ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas, 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>44</sup>.

<sup>42</sup> Foja 665.

<sup>43</sup> Foja 787.

<sup>44</sup> Decreto Supremo N° 016-93-EM.  
\*Artículo 2°.- Definiciones. Para los efectos de este Reglamento se define lo siguiente: (...)

65. En este contexto, 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 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 Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, debidamente aprobados.
66. 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 o las especificaciones contenidas en el estudio ambiental de que se trate.

*Si configura incumplimiento del EIA Fosfatos de Bayóvar, utilizar un canal no impermeabilizado para el transporte de los relaves finos*

67. En referencia a lo señalado en el literal e) del considerando 8 de la presente resolución, Miski Mayo sostiene que se le imputó la existencia de un canal no impermeabilizado pero se le sancionó por no transportar los relaves finos a través de la tubería de polietileno conforme al compromiso establecido en su EIA Fosfatos de Bayóvar.
68. Al respecto, el EIA Fosfatos de Bayóvar aprobado por Resolución Directoral N° 084-2008-MEM/AAM del 17 de abril de 2008, establece lo siguiente:

"El relave final producido en la Planta Concentradora será enviado a las pozas de relaves ubicadas al sur de la mina mediante bombeo, los relaves son conducidos en una línea de impulsión en tubería de polietileno de alta densidad (HDPE) de 30" de diámetro."<sup>45</sup>

69. De ello se desprende, que el compromiso de Miski Mayo era derivar los relaves desde la planta concentradora hacia las pozas de relaves mediante una tubería de polietileno.
70. Ahora bien, la supervisora durante la supervisión a la unidad minera Bayóvar, verificó lo siguiente:

"Se observó que en la **tubería de conducción de los relaves finos** se han instalado válvulas de purga <sup>46</sup>(...)"

Se observó que **existe un canal, no contemplado en el EIA**, por donde se están vertiendo los relaves finos (...). Este canal tiene una extensión

---

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>45</sup> Página 4-40 del EIA Fosfatos de Bayovar.

<sup>46</sup> Foja 85.

aproximada de 1Km y no se encuentra impermeabilizado". (Resaltado agregado)

71. Tales afirmaciones se complementan con las fotografías N° 4 y N° 5 contenidas en el Informe de Supervisión, de las cuales se observa la tubería de conducción de los relaves y un canal no impermeabilizado por donde discurren relaves.
72. Siendo ello así, de lo expuesto por la supervisora se desprende que existe una tubería de conducción de los relaves y a su vez un canal no impermeabilizado, por donde se vierten los relaves finos.
73. En consecuencia, Miski Mayo incumplió su compromiso establecido en el EIA Fosfatos de Bayóvar, toda vez que los relaves no eran transportados a través de la tubería conforme con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, sino que utilizó un canal que no estaba contemplado en su referido estudio ambiental para realizar dicha actividad.
74. Por lo tanto, se concluye que Miski Mayo ejecutó su obligación ambiental de un modo distinto al aprobado en su EIA Fosfatos de Bayóvar. Al respecto, cabe indicar que el incumplimiento de cada compromiso, obligación o medida prevista en los estudios ambientales, por inejecución total, parcial, o distinta a la forma, modo previsto para su ejecución, constituye infracción sancionable por la autoridad fiscalizadora.
75. En relación a que en el EIA Fosfatos de Bayóvar se encuentran establecidos sus compromisos ambientales, pero ello no significa que no pueda implementar otros mecanismos adicionales para fortalecer la prevención de impactos; debe señalarse que efectivamente los titulares mineros sí pueden implementar otras medidas a fin de impedir que su actividad produzca impactos al ambiente. Pero ello no significa que de manera unilateral, sin previa autorización por la autoridad competente, modifique o ejecute los compromisos de su respectivo instrumento de gestión ambiental de modo distinto al aprobado.

*Si el no construir diques perimetrales en los depósitos de relaves finos configura incumplimiento del EIA Fosfatos de Bayóvar*

76. En referencia a lo señalado en el literal f) del considerando 8 de la presente resolución, Miski Mayo sostiene que no obstante que se le sancionó por no construir los diques perimetrales en los depósitos de relaves, dicho hecho no guarda relación con lo verificado durante la supervisión, pues la supervisora verificó la falta de construcción de canales de coronación en los depósitos de relaves y no de diques perimetrales.
77. Sobre el particular, el EIA Fosfatos de Bayóvar aprobado por Resolución Directoral N° 084-2008-MEM/AAM del 17 de abril del 2008, establece lo siguiente:

"Para evitar el ingreso de agua de escorrentía a las pozas de relaves se tiene previsto la **construcción de diques perimetrales para cada poza**"<sup>47</sup>  
(Resaltado agregado)

<sup>47</sup> Página 4-43 del EIA Proyecto Bayóvar.

78. Durante la supervisión, la supervisora verificó en la unidad minera Bayóvar lo siguiente:

"Se observó que los depósitos de relaves gruesos y finos, **no tienen canales de coronación.**"<sup>48</sup> (Resaltado agregado)

79. De ello se desprende que la supervisora no constató durante la supervisión la existencia o no de diques perimetrales en los depósitos de relaves finos; sin embargo, en el presente procedimiento se imputó y sancionó a Miski Mayo porque el depósito de relaves finos no presenta diques perimetrales, sobre la base de la fotografía N° 10<sup>49</sup> contenida en el Informe de Supervisión.
80. Cabe indicar que de la referida fotografía N° 10, sólo se observa acumulación de tierra que no cuenta con un trabajo de nivelación y conformación, pues no presenta un talud y corona definida, conforme se aprecia de la referida fotografía:



Foto N° 10 Recomendación N°07. Las pozas de relaves finos No tiene construidos canales de coronación de acuerdo EIA., Falta señalización

81. Al respecto, debe señalarse que la fotografía es un medio probatorio documental, cuyo valor probatorio no depende únicamente de su autenticidad formal sino de la posibilidad de establecer si la imagen representa los hechos que se le atribuyen, y no otros diferentes en razón del tiempo, del lugar o del cambio de posición de los elementos dentro de la escena capturada, por ello debe valorarse conjuntamente con otros medios probatorios<sup>50</sup>.
82. En ese contexto, el principio de verdad material contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 prevé que en los procedimientos, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones.

<sup>48</sup> Foja 85.

<sup>49</sup> Foja 105.

<sup>50</sup> Sentencia T-269/12 dictada por el Tribunal Constitucional de Colombia.

83. A su vez, el principio de presunción de licitud, previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, establece que las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario<sup>51</sup>.
84. Sobre el particular, Morón Urbina señala que "conceptualmente esta presunción significa un estado de certeza provisional por la que el imputado adquiere los siguientes atributos a ser respetados por todos durante el procedimiento: (...) a la absolución en caso de insuficiencia probatoria o duda razonable sobre su culpabilidad (si la evidencia actuada en el procedimiento administrativo sancionador no llega a formar convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva – in dubio pro reo. En todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado)<sup>52</sup>.
85. Siendo ello así, en el presente procedimiento no existen medios probatorios suficientes para acreditar que Miski Mayo incumplió la obligación ambiental contenida en el EIA Fosfatos de Bayóvar, pues el supervisor no se pronunció respecto de los diques perimetrales en el depósito de relaves finos y la fotografía no acredita el hecho imputado.
86. Por las consideraciones antes expuestas, corresponde estimar lo alegado en este extremo.

*Si construir un depósito temporal de relaves, configura incumplimiento del EIA Fosfatos de Bayóvar*

87. En referencia a lo señalado en el literal g) del considerando 8 de la presente resolución, Miski Mayo sostiene que el hecho imputado está referido a que existe un depósito temporal que no está contemplado en el EIA Fosfatos de Bayóvar; sin embargo, dicha depósito sí figura en el mencionado estudio. Agrega que el depósito temporal de relaves finos es en realidad el tanque N° 5 de relaves.
88. Al respecto, el EIA Fosfatos de Bayóvar aprobado por Resolución Directoral N° 084-2008-MEM/AAM del 17 de abril del 2008, establece lo siguiente:

"En el Área de Mina se construirán siete pozas de relaves, en las cuales se depositarán los relaves finos provenientes de la Planta Concentradora. La Poza de Relaves N° 1, será construida durante la etapa de preproducción, con la finalidad de disponer de capacidad para almacenar los relaves generados al inicio de operaciones"<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Ley N° 27444.  
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa  
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
(...)  
9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario."

<sup>52</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general. Gaceta Jurídica. Lima. 2011. p.727

<sup>53</sup> Página 4-15 del EIA Proyecto Bayóvar.

"Las pozas de relaves N° 2 a la N° 7, serán excavadas durante la explotación del tajo a medida que se requiera de capacidad de almacenamiento para los relaves"<sup>54</sup>.

89. De lo expuesto, se desprende que Miski Mayo tenía la obligación de construir 7 pozas de relaves para la disposición de sus relaves finos, que se implementarían de acuerdo a la capacidad de almacenamiento requerido.
90. Ahora bien, durante la supervisión a la unidad minera Bayóvar, la supervisora verificó: "depósito de relaves finos temporal no está considerado en el EIA". La referida afirmación es complementada con la fotografía N° 16 contenida en el Informe de Supervisión<sup>55</sup> de la cual se observa una poza de relaves.
91. Ahora bien, la Tabla N° 4.6-6 "Capacidad de las Pozas de Relaves" del EIA Fosfatos de Bayóvar indica la capacidad y el área de cada una de las pozas de relaves:

Cuadro N° 2: Descripción de las pozas de relaves

Pozas de Relaves	Capacidad (Mm <sup>3</sup> )	Área (m <sup>2</sup> )
1	7,200	493 000
2	17,000	910 000
3	4,200	277 500
4	6,600	480 000
5	35,600	1 704 000
6	17,100	895 000
7	31,900	1 590 000
Capacidad Total (m <sup>3</sup> )	119,600	-
Capacidad Total (t)	83,7200	-

Fuente: EIA Fosfato de Bayóvar

92. Conforme al cuadro N° 2, se corrobora que cada poza (depósito) de relaves cuenta con determinadas características. De igual modo, el depósito temporal de relaves que se verificó durante la supervisión también cuenta con características propias, conforme lo señaló Miski Mayo en su escrito del 3 de agosto de 2011:

"Esta poza de relaves provisional se encuentra ubicada en el área correspondiente a la Poza de relaves N° 5 (...). Como se indicó anteriormente, la Poza de Relaves N° 5 tiene capacidad de almacenamiento de 35.6m<sup>3</sup> y cubre un área de 1 704 00 m<sup>2</sup>, mientras que **la poza de relaves provisional solo utilizará un volumen de 4 416 499 m<sup>3</sup> es decir apenas el 12.40 % de la capacidad de almacenamiento máximo de la poza de relaves N° 5** y que es utilizada para el vertimiento de los relaves finos de forma provisional hasta la culminación de la construcción del Tanque de relaves N° 1."<sup>56</sup> (Resaltado agregado)

<sup>54</sup> Página 4-13 del EIA Proyecto Bayóvar.

<sup>55</sup> Foja 108.

<sup>56</sup> Foja 825.

93. Por lo tanto, contrariamente a lo alegado por Miski Mayo, el depósito temporal verificado por la supervisora no corresponde a la poza N° 5 de relaves, sino es otra que no fue considerada en el EIA Fosfatos de Bayóvar pues presenta características propias que la diferencia de las otras pozas detalladas en el cuadro N° 2 de la presente resolución.
94. A mayor abundamiento, Miski Mayo reconoce la conducta imputada, al señalar en su escrito de descargos<sup>57</sup> "(...) Debido al inicio de las operaciones y los avances de trabajo **operativos no fue posible completar la habilitación del tanque 1, por lo que se optó a descargar en el área temporal.** (...) Durante la etapa de prestripping se planificó la construcción del Tanque 1 (depósito de relave fino) (...). Este tanque se comenzó a construir en noviembre del 2009 y se continuó hasta mayo de 2010, fecha en la que fue necesario postergar su construcción debido a los problemas de presencia de agua que originaba el patinado y atollamiento de los camiones. Debido a este problema, **la empresa tuvo que habilitar un área cercana a la planta concentradora** para contener los relaves finos producto de la operación de la planta durante el primer año." (Resaltado agregado).
95. Siendo ello así, resulta probado que Miski Mayo construyó un componente adicional que no estaba contemplado en su EIA Fosfatos de Bayóvar, lo cual constituye incumplimiento del compromiso asumido en su instrumento de gestión ambiental.

En consecuencia, los hechos imputados descritos en los numerales 1 y 3 del cuadro N° 1 de la presente resolución sí configuran incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM; por lo que corresponde desestimar los argumentos en tales extremos.

**V.5 Quinta cuestión controvertida: Si corresponde aplicar el factor atenuante establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, por el hecho de haber subsanado posteriormente la conducta imputada**

96. En referencia a lo señalado en el literal h) del considerando 8 de la presente resolución, Miski Mayo sostiene que en el supuesto que se considere que incurrió en la infracción referida a la construcción de un canal no impermeabilizado, se debe aplicar el factor atenuante establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA pues cumplió con clausurar el referido canal.
97. Al respecto, de acuerdo con el Numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, cada infracción por incumplimiento del Decreto Supremo N° 016-93-EM le corresponde aplicar una multa de diez (10) UIT, debido a que la referida resolución establece una multa fija por cada infracción.
98. Por lo tanto, no corresponde aplicar el factor atenuante establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, porque la norma tipificadora establece multas fijas. Siendo ello así, se desestima el argumento formulado en este extremo.

<sup>57</sup> Con registro N° 009160 del 25 de abril de 2012 (Foja 719 a 720).

**V.6 Sexta cuestión controvertida: Si corresponde acreditar que los incumplimientos del EIA Fosfatos de Bayóvar han ocasionado daño ambiental**

99. En referencia a lo señalado en el literal i) del considerando 8 de la presente resolución, Miski Mayo sostiene que no es responsable de ocasionar impactos en la bahía de Sechura pues hay estudios técnicos que acreditan la existencia de factores externos que causan impactos ambientales en la citada bahía. Por ello existe una ruptura del nexo causal a su favor por caso fortuito (afloramiento natural y estado del mar) y por hecho de terceros (acciones de agentes contaminantes) que la exime de responsabilidad.
100. Sobre el particular, corresponde señalar que las conductas sancionadas en el presente procedimiento administrativo no se han tipificado con el numeral 3.2 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, cuyo tipo infractor exige como presupuesto la acreditación del daño al medio ambiente para efectos de imponer la sanción.
101. Siendo ello así, no correspondía a la DFSAI acreditar el daño al ambiente como consecuencia de los hechos imputados en los numerales 1 y 3 del cuadro N° 1 de la presente resolución, pues no se la ha sancionado por generar un daño al ambiente.
102. De otro lado, debe señalarse que de acuerdo al artículo 18° de la Ley N° 29325, en concordancia con el artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales así como mandatos o disposiciones emitidas por este Organismo Técnico Especializado<sup>58</sup>.
103. De igual modo, el Numeral 4.3 del Artículo 4° del Reglamento aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, dispone que en aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero<sup>59</sup>.

  
<sup>58</sup> Ley N° 29325.  
"Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva  
Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA."

Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD.  
"Artículo 4° Responsabilidad del infractor  
(...)  
El tipo de responsabilidad administrativa aplicable a los procedimientos administrativos sancionadores es objetiva, de conformidad con lo indicado en el artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Ley N° 29325, o en la norma que lo modifique o sustituya"

<sup>59</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OS-CD.  
"Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor  
(...)  
4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.  
(...)"

104. En ese contexto, si la imputación hubiera sido que Miski Mayo produjo impactos a la bahía de Sechura, le correspondía acreditar la ruptura del nexo causal, pero en el presente caso no se le ha imputado que su conducta ha causado daño; por lo que su argumento resulta impertinente debido a que ello no ha sido materia de imputación, razón por la cual no guarda relación con la infracción sancionada en aplicación del numeral 163.1 del artículo 163° de la Ley N° 27444<sup>60</sup>.

*Si se ha acreditado la relación de causalidad entre los hechos imputados y el supuesto daño ambiental*

105. Como regla derivada del principio de causalidad previsto en el numeral 7 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>61</sup>, la sanción debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.
106. En tal sentido, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio en el presente procedimiento, este Tribunal Administrativo considera oportuno verificar los siguientes aspectos:
- La ocurrencia de los hechos imputados; y
  - La ejecución de los hechos por parte de Miski Mayo.
107. Sobre estos puntos, es preciso señalar que los incumplimientos de los compromisos ambientales establecidos en el EIA Fosfatos de Bayóvar se produjeron dentro de las instalaciones de la unidad minera Bayóvar, de titularidad de Miski Mayo; razón por la cual devino válida la sanción impuesta en la resolución apelada al acreditarse la causalidad de las conductas infractoras.

En conclusión, no correspondía acreditar que los incumplimientos del EIA Fosfatos de Bayóvar han ocasionado daño al ambiente, por lo que corresponde desestimar los argumentos planteados en este extremo.

Teniendo en cuenta los considerandos expuestos, y de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

<sup>60</sup> Ley N° 27444.

"Artículo 163°.- Actuación probatoria

163.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios."

<sup>61</sup> Ley N° 27444.

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

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

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable."

**SE RESUELVE:**

**Artículo primero.-** **REVOCAR** la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI del 12 de noviembre de 2013, en el extremo referido a la infracción al artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM referido al hecho imputado descrito en el numeral 2 del cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en los considerandos 76 al 86 de la presente resolución.

**Artículo segundo.-** **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 519-2013-OEFA/DFSAI del 12 de noviembre de 2013, en los extremos no contemplados en el artículo precedente, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo tercero.-** **FIJAR** el monto de la multa en veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), y sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**Artículo cuarto.-** **NOTIFICAR** la presente resolución a Compañía Minera Miski Mayo S.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



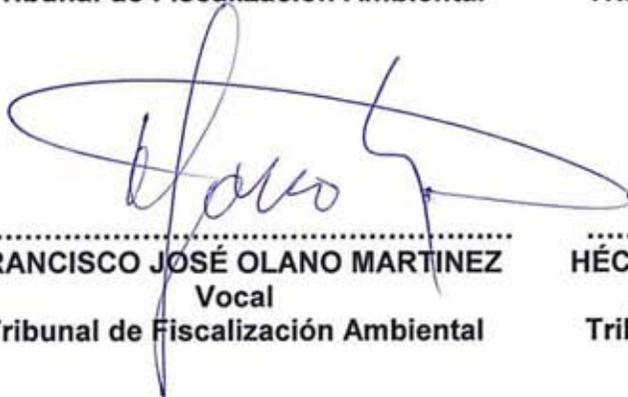
.....  
**LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA**  
Presidente

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS**  
Vocal

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ**  
Vocal

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS**  
Vocal

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**

