



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

## Primera Sala Especializada Transitoria en Energía y Minería

### RESOLUCIÓN N° 022-2014-OEFA/TFA-SE1

EXPEDIENTE N° : 062-2009-MA/R  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.  
SECTOR : MINERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 011-2014-OEFA/DFSAI

*SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 011-2014-OEFA/DFSAI al haberse acreditado que Compañía de Minas Buenavetura S.A.A. no realizó la ampliación del estudio hidrogeológico del Proyecto "Pozo Rico" por sector de explotación durante su ejecución, según lo establecido en su EIA, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM".*

Lima, 25 de julio de 2014

#### I. ANTECEDENTES

1. Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Buenaventura**) es titular de la unidad minera "Marisol", ubicada en el distrito de Yanahuanca, provincia de Daniel Alcides Carrión, departamento de Cerro de Pasco.
2. Entre el 15 y el 16 de noviembre de 2009, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**)<sup>2</sup> realizó una supervisión regular en la unidad minera "Marisol", durante la cual se observó que **Buenaventura** incumplió diversas obligaciones ambientales fiscalizables, tal como consta en el "Informe N° 020-2009-MA-SR Programa Anual de Supervisión 2009 – Normas de Protección y Conservación del Ambiente – U.E.A. Marisol – Compañía de Minas Buenaventura S.A.A." (en adelante, el **Informe de Supervisión**)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100079501.

<sup>2</sup> A través de la empresa supervisora Consorcio Geosurvey Shesa Consulting – Clean Technology S.A.C.

<sup>3</sup> Fojas 99 a 418.

3. Sobre la base de la información contenida en el Informe de Supervisión, del 12 de marzo de 2013, la Sub Dirección de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) notificó a Buenaventura la Resolución Sub Directoral N° 140-2013-OEFA-DFSAI/SDI<sup>4</sup>, comunicándole el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
4. Luego de evaluar los descargos formulados por Buenaventura el 4 de abril de 2013<sup>5</sup>, mediante Resolución Directoral N° 011-2014-OEFA/DFSAI del 10 de enero de 2014, la DFSAI sancionó a Buenaventura con una multa de veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**) conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Sanción Impuesta

	Hechos sancionados	Norma incumplida y tipificación	Multa
1	Se observó que el canal de coronación del botadero de desmontes del nivel 4280 no contaba con mampostería de piedra, lo cual constituiría el incumplimiento de un compromiso contenido en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de exploración minera "Pozo Rico", aprobado mediante Resolución Directoral N° 123-2008-MEM/AAM.	Artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica (en adelante, <b>Decreto Supremo N° 016-93-EM</b> ) <sup>6</sup> .  Numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que aprueba 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 adelante, <b>Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM</b> ) <sup>7</sup> .	10 UIT

<sup>4</sup> Fojas 436 a 441.

<sup>5</sup> Fojas 442 a 522.

<sup>6</sup> **DECRETO SUPREMO N° 016-93-EM que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica**, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de junio 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.

<sup>7</sup> **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 353-2000-EM/VMM, que aprueba la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO 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 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





2	El titular minero no cumplió con presentar la ampliación del estudio hidrogeológico del área del proyecto "Pozo Rico" a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas lo cual constituiría el incumplimiento de un compromiso contenido en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de explotación minera "Pozo Rico", aprobado mediante Resolución Directoral N° 123-2008-MEM/AAM.	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>20 UIT</b>

Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 011-2014-OEFA/DFSAI determinó lo siguiente:
- La aplicación de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM no contraviene el principio de legalidad ni de tipicidad; toda vez que se sustenta en la Ley General de Minería y en las Leyes N° 28964 y N° 29325; y además existe una predeterminación normativa de la conducta infractora y de la sanción correspondiente.
  - De acuerdo con lo verificado durante la supervisión, Buenaventura incumplió los compromisos asumidos en el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto "Pozo Rico" aprobado por Resolución Directoral N° 123-2008-MEM/AAM (en adelante, **EIA**), toda vez que:
    - La construcción del canal de coronación del botadero de desmonte del nivel 4280 se encontraba inconclusa, pues no contaba con mampostería de piedra.
    - El documento mostrado por la administrada en la Supervisión corresponde únicamente al estudio hidrogeológico del área del proyecto "Pozo Rico" presentado a la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (en adelante, **DGAAM**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **MINEM**) en el año 2006, más no a la ampliación del mencionado estudio que fue objeto de una recomendación por parte de la DGAAM a través del Informe N° 550-2008/MEM-AAM/DGB/WBF/WA/MA/PR/IGS del 23 de mayo de 2008, y que sustentó la aprobación del EIA del administrado<sup>8</sup>.
6. El 31 de enero de 2014, Buenaventura interpuso recurso de apelación<sup>9</sup> contra la Resolución Directoral N° 011-2014-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

---

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 (...).

<sup>8</sup> Foja 131.

<sup>9</sup> Fojas 540 a 573.

Cabe resaltar que el administrado consintió de manera expresa la infracción 1 del Cuadro N° 1, tal y como consta en el escrito presentado el 30 de enero de 2014 en donde adjunta la constancia de pago de la multa impuesta (Fojas 537 a 539).

- a) En el EIA se proyectó un plan de minado de 3 sectores (Pozo Rico, Jancapata y Puquio-Garpo) con una duración de 7 años; sin embargo, hasta el año 2009, las actividades de explotación solo se realizaron en el sector Pozo Rico, pues aún se realizaban actividades de exploración en los sectores de Jancapata y Puquio-Garpo. Por lo tanto, no se había elaborado la ampliación del estudio hidrogeológico del área de todo el Proyecto "Pozo Rico".
- b) El EIA no estableció una fecha, un cronograma o una fase del proyecto para elaborar la ampliación del referido estudio, por lo que no es posible imputar a Buenaventura el incumplimiento del mismo.

7. Mediante escrito del 17 de marzo de 2014, Buenaventura solicitó el uso de la palabra ante este Órgano Colegiado, programándose la audiencia de informe oral para el 1 de julio de 2014, la cual se llevó a cabo con la asistencia de los representantes de la administrada, conforme consta en el acta respectiva<sup>10</sup>.

## II. COMPETENCIA

8. 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, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)<sup>11</sup>.
9. 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>12</sup>, el OEFA es un

---

<sup>10</sup> Foja 589.

<sup>11</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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>12</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**

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:

(...)





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

---

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.  
(...).

13. **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
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.
14. **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 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.
15. **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.
16. **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.**
17. **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 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

Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>18</sup>, y el artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD<sup>19</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. 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>20</sup>.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente<sup>21</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o

---

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>18</sup> **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>19</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

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

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

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>21</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."



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.

15. 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.
16. 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>22</sup>.
17. 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>23</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida así como el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>24</sup>; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>25</sup>.
18. 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>26</sup>.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>23</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>24</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>25</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>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC, Fundamento jurídico 9.

19. 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.
20. Bajo este marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

21. Antes de emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, cabe señalar que de la revisión de los argumentos expuestos por Buenaventura contra la Resolución Directoral N° 011-2014-OEFA/DFSAI, se verifica que la administrada solo ha impugnado dicha resolución en el extremo relacionado al incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, por no haber presentado la ampliación del estudio hidrogeológico del proyecto "Pozo Rico"; razón por la cual, en aplicación del numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, el cual obliga a una motivación congruente, sólo dicho extremo será objeto de pronunciamiento en la presente resolución<sup>27</sup>.
22. En ese sentido, todos los demás extremos de la resolución apelada han quedado firmes, en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444.<sup>28</sup>

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es si Buenaventura ha incumplido el compromiso ambiental establecido en su EIA, referido a realizar una ampliación del estudio hidrogeológico del Proyecto "Pozo Rico" por sector de explotación durante su ejecución.

#### VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- VI.1. Si Buenaventura ha incumplido el compromiso ambiental establecido en su EIA, referido a realizar una ampliación del estudio hidrogeológico del Proyecto "Pozo Rico" por sector de explotación durante su ejecución**

<sup>27</sup> LEY N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos  
Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

<sup>28</sup> LEY N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo 212°.- Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.



24. Buenaventura alega que no incumplió el compromiso ambiental establecido en su EIA referido a la ampliación del estudio hidrogeológico del Proyecto "Pozo Rico", pues sólo en uno de los tres sectores del mencionado proyecto se realizaba actividad de explotación, siendo que las áreas de Jancapata y Puquio-Garpo se encontraban aún en exploración, de acuerdo con lo verificado durante la supervisión. Además, sostiene que en el EIA no se estableció un plazo para el cumplimiento de dicho compromiso.
25. Al respecto se debe señalar que los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611<sup>29</sup> prevén que los estudios ambientales en su calidad de instrumentos de gestión incorporan 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.
26. Así, una vez obtenida la Certificación Ambiental 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 aprobado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, en concordancia con el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del Decreto Supremo N° 020-2008-EM<sup>30</sup>.

  
  
**LEY N° 28611, Ley General del Ambiente****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; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

**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>30</sup>

DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 55.- Resolución aprobatoria




27. Por tanto, a efectos de sancionar el incumplimiento de un compromiso ambiental, corresponde identificarlo previamente en el documento ambiental correspondiente.
28. En el presente caso el instrumento de gestión ambiental pertinente es el EIA de Buenaventura que se encuentra conformado, a su vez, por el Informe N° 550-2008/MEM-AAM/DGB/WBF/WA/MA/PR/IGS del 23 de mayo de 2008, a través del cual se sustentó su aprobación (en adelante, **Informe N° 550-2008/MEM-AAM/DGB/WBF/WA/MA/PR/IGS**). En este documento se estableció la obligación de ampliar el estudio hidrogeológico del proyecto en los siguientes términos:

*"Recomendación:*

*Por lo expuesto los suscritos recomiendan:*

*(...)*

*3. Se ha presentado el modelo conceptual de flujos subterráneos a nivel global para el proyecto Pozo Rico elaborado por la empresa GWI (estudio Hidrogeológico), sin embargo el mismo **deberá ser ampliado con mayor información específica por sector de explotación durante la ejecución del proyecto**, aumentando la red de pozos observación en toda el área del proyecto. Si el resultado del estudio implica cambios y/o medidas correctivas al plan de manejo propuesto en el presente EIA, este deberá realizarse a través de una Modificación al Estudio de Impacto Ambiental del presente proyecto. La ampliación del estudio Hidrogeológico deberá ser presentado a la DGAAM" (Resaltado y subrayado agregados)*

- 
29. Al respecto, en el Informe de Supervisión, respecto al cumplimiento del compromiso ambiental citado en el considerando anterior, se consignó que "el estudio presentado en la presente supervisión por la empresa BUENAVENTURA es el mismo presentado en el EIA en el 2006."<sup>31</sup>
- 
30. Sobre el particular, se debe especificar que en virtud de dicho compromiso ambiental Buenaventura debía ampliar el estudio hidrogeológico presentado inicialmente a la DGAAM por cada sector de explotación.
- 
31. En tal sentido, siendo que en el referido informe se indicó que Buenaventura se encontraba realizando actividades de explotación en la unidad minera Marisol,

---

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.



El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley.

<sup>31</sup> Foja 131.



ubicada en el sector Pozo Rico<sup>32</sup> (lo cual ha sido confirmado por la administrada en su escrito de apelación<sup>33</sup>), Buenaventura debió haber presentado la ampliación del estudio hidrogeológico del Proyecto "Pozo Rico" respecto a la zona en donde sí ha realizado actividad de explotación; es decir, el sector Pozo Rico.

32. Cabe precisar que la obligación de ampliación del estudio hidrogeológico corresponde a cada uno de los sectores en los que se realice explotación conforme se desarrolle el proyecto; esto es así en la medida que dichos estudios permiten determinar, por un lado, el efecto de las acciones del hombre; y, por otro, la mejor forma de protección de las aguas para evitar los procesos de contaminación antrópica<sup>34</sup>. En efecto, los estudios hidrogeológicos son importantes pues evalúan el recurso hídrico subterráneo al realizar la evaluación hidrogeológica correspondiente al *"almacenamiento, circulación y distribución de las aguas terrestres en la zona saturada de las formaciones geológicas, teniendo en cuenta sus propiedades físicas y químicas, sus interacciones con el medio físico y biológico y sus reacciones a la acción del hombre"*<sup>35</sup>.
33. Las actividades mineras generan varios cambios en el maciso rocoso, en donde se realizan dichas actividades las cuales incluyen procesos de fracturación, deformaciones, hundimientos y, en general, la modificación de su permeabilidad. Ello puede generar profundos cambios en las características hidrogeológicas de la zona<sup>36</sup>, por lo que este Tribunal considera que la exigencia consignada en la recomendación del Informe N° 550-2008/MEM-AAM/DGB/WBF/WA/MA/PR/IGS

  
  
<sup>32</sup> Informe de Supervisión (Foja 108):  
1.3.3 Operaciones mineras

Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. desarrolla actividades de explotación por el método subterráneo el cual es acarreado y transportado hacia la Planta de Beneficio U.P. Uchucacua perteneciente a Compañía de Minas Buenaventura, obteniéndose como producto final Concentrados polimetálicos.

<sup>33</sup> Escrito de apelación (Fojas 546 y 547):

"De la citada recomendación contenida en el Informe, debemos señalar que el Proyecto "Pozo Rico" durante la supervisión realizada en el 2009, no había efectuado la ampliación del estudio hidrogeológico (objeto del supuesto incumplimiento) por cuanto, en dicha oportunidad seolo se habían realizado actividades en la zona de Pozo Rico y aún no se ingresaba a los sectores de explotación denominados Jancapata y Puquio-Garpo, lo cual determinó que exista las dos (2) condiciones señaladas en el Informe referidas a que: i) el estudio hidrogeológico deberá ser ampliado por sector de explotación, y ii) durante la ejecución del Proyecto, razón por la cual, no se aumentaron la red de pozos en todo el área del Proyecto, no pudiendo establecer una red de monitoreo de agua subterránea e iniciar el monitoreo de la calidad del agua subterránea en los alrededores del Proyecto."

<sup>34</sup> LLAMAS R.M. *Caracterización Hidrogeológica de las Aguas Minerales y Mineromedicinales*. p 2.7. Madrid. Departamento de Geodinámica de la Universidad Complutense de Madrid. Consulta: 10 de julio de 2014. [http://aguas.igme.es/igme/publica/pdfjor\\_aguas\\_mine/2\\_caracterizacion.pdf](http://aguas.igme.es/igme/publica/pdfjor_aguas_mine/2_caracterizacion.pdf).

<sup>35</sup> ORTIZ AGUIRRE, Ramón. 1996. *Glosario Geohidrológico*. p. 81. México. Editorial Universitaria Potosina. Consulta: 10 de julio de 2014. [http://books.google.com.pe/books?id=aaM\\_vpBzDdMC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&ad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.pe/books?id=aaM_vpBzDdMC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&ad=0#v=onepage&q&f=false).

<sup>36</sup> INSTITUTO GEOLÓGICO Y MINERO DE ESPAÑA. 2006. *Hidrología y Aguas subterráneas N° 17: Efectos de la minería sobre la calidad de las aguas subterráneas en el Principado de Asturias*. p. 602. Madrid. Consulta: 10 de julio de 2014. [http://books.google.com.pe/books?id=A4Ej6UcA2mIC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&caid=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.pe/books?id=A4Ej6UcA2mIC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&caid=0#v=onepage&q&f=false).



debe ser entendida para cada una de las áreas en donde se lleve a cabo la actividad minera.

34. Siendo ello así, al haberse verificado que en el área de Pozo Rico se realizó actividades de explotación, se concluye que respecto a dicho sector de explotación el administrado tenía la obligación de ampliar el mencionado estudio hidrogeológico de acuerdo con los términos de la recomendación dada en el Informe N° 550-2008/MEM-AAM/DGB/WBF/WA/MA/PR/IGS.
35. Como se ha señalado en párrafos anteriores, esta obligación es exigible desde que se inició la ejecución de las actividades de explotación en el Proyecto "Pozo Rico". En efecto, de acuerdo a la recomendación del Informe N° 550-2008/MEM-AAM/DGB/WBF/WA/MA/PR/IGS, la ampliación del estudio hidrogeológico debía realizarse durante la ejecución del proyecto; en este sentido, dicho compromiso era exigible desde que comenzó la etapa de explotación como consecuencia, a su vez, de la impotancia de este tipo de estudios que radica en la identificación del recurso hidrológico de la zona con lo cual es posible tomar las medidas de prevención y control necesarias para evitar cualquier tipo de daño tal y como se ha explicado en esta resolución. Siendo esto así, el argumento del administrado vinculado a la supuesta falta de plazo de cumplimiento del compromiso.
36. En tal sentido, de los actuados no se aprecia que el administrado haya cumplido con realizar la ampliación del estudio hidrogeológico para el sector Pozo Rico, motivo por el que se debe rechazar el argumento de Buenaventura al comprobarse el incumplimiento de la obligación mencionada.
37. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 011-2014-OEFA/DFSAI que sancionó a Buenaventura por la comisión de la infracción al artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, al no haber realizado la ampliación del estudio hidrogeológico del Proyecto "Pozo Rico" por sector de explotación durante su ejecución.

## VII. LA DETERMINACIÓN DE LA MULTA

38. El artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>37</sup> establece que durante el periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la citada ley, las sanciones a imponerse por

<sup>37</sup> Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

(...)

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. (...)





las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo con la metodología de determinación de sanciones.

39. Bajo dicho contexto, se emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, disponiendo en el artículo 4°<sup>38</sup> que la reducción del 50% no resulta aplicable a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.
40. En tal sentido, en el presente caso, se verifica que mediante Resolución Directoral N° 011-2014-OEFA/DFSAI se impuso a Buenaventura una multa de diez (10) Unidades Impositivas Tributarias por la comisión de la infracción objeto de apelación, la misma que constituye una multa fija en atención a lo dispuesto en numeral 3.1 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, por lo que no corresponde aplicar la reducción del 50% de la sanción impuesta, tal como establece la Ley N° 30230.

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

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 011-2014-OEFA/DFSAI del 10 de enero de 2014, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- Disponer** que el monto de la multa impuesta, ascendente a diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.


<sup>38</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

**Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada**

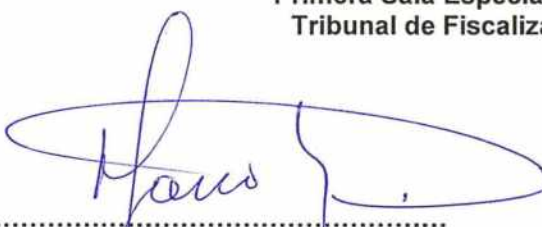
La reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere el tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/CD, o norma que lo sustituya.

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


Regístrese y comuníquese.



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS**  
Presidente  
Primera Sala Especializada Transitoria  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ**  
Vocal  
Primera Sala Especializada Transitoria  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal  
Primera Sala Especializada Transitoria  
Tribunal de Fiscalización Ambiental