



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería**

**RESOLUCIÓN N° 043-2015-OEFA/TFA-SEM**

EXPEDIENTE N° : 556-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE  
INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : MINSUR S.A.  
SECTOR : MINERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 049-2015-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI del 28 de enero de 2015, que declaró la responsabilidad administrativa de Minsur S.A., toda vez que dispuso sus residuos sólidos domésticos en el área de almacenamiento de suelo orgánico, incumpliendo el procedimiento establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero "Pucamarca", aprobado por Resolución Directoral N° 256-2009-MEM/AAM del 21 de agosto de 2009, lo cual constituye el incumplimiento del artículo 18° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y el artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM".

Lima, 23 de junio de 2015

**I. ANTECEDENTES**

1. Minsur S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Minsur**) es titular de la Unidad Minera Pucamarca (en adelante, **UM Pucamarca**), ubicada en el distrito de Palca, provincia y departamento de Tacna.
2. Mediante Resolución Directoral N° 256-2009-MEM/AAM del 21 de agosto de 2009, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros del Ministerio de Energía y Minas aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero "Pucamarca" (en adelante, **EIA del Proyecto Pucamarca**).
3. Del 9 al 11 de diciembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en la UM Pucamarca, durante la cual se detectó el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable a cargo de la administrada, conforme se desprende del Informe N° 263-2013-OEFA/DS-MIN del 27 de diciembre de 2013 (en

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100136741.

adelante, **Informe de Supervisión<sup>2)</sup>** y el Informe Técnico Acusatorio N° 102-2014/OEFA-DS del 27 de marzo de 2014 (en adelante, **ITA<sup>3)</sup>**).

4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 511-2014-OEFA/DFSAI-SDI<sup>4)</sup> del 27 de marzo de 2014, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Minsur.
5. Luego de la evaluación de los descargos y escritos adicionales presentados por Minsur<sup>5)</sup>, mediante Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI<sup>6)</sup> del 28 de enero de 2015, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad de la administrada por la comisión de la infracción que se muestra a continuación en el Cuadro N° 1<sup>7)</sup>:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur a través de la Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero realizó la disposición de sus residuos sólidos domésticos en el área de almacenamiento de suelo orgánico, incumpliendo el procedimiento establecido	Artículo 18° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, <b>Ley N° 28611</b> ) <sup>8)</sup> y el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero	Numeral 2.2 del punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM (en adelante,

<sup>2</sup> Foja 7 (que contiene un Disco Compacto de novecientos noventa (990) fojas digitalizadas).

<sup>3</sup> Fojas 1 a 6.

<sup>4</sup> Fojas 8 a 12.

<sup>5</sup> A través del escrito con Registro N° 017848 del 15 de abril de 2014 (fojas 18 a 49).

Asimismo, mediante escrito con Registro N° 021143 del 9 de mayo de 2014 (fojas 50 a 61) solicitó que cualquier notificación que se derive del presente procedimiento administrativo sea comunicada al correo electrónico [legal@minsur.com](mailto:legal@minsur.com)

Así también mediante escrito con Registro N° 06222 del 27 de enero de 2015 (fojas 93 a 116) comunicó el cumplimiento de las observaciones derivadas de la supervisión.

<sup>6</sup> Fojas 130 a 141.

<sup>7</sup> Cabe señalar que a través del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI se declaró que no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva por la comisión de la infracción detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en el numeral 2.2. del artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

<sup>8</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**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.



en el EIA del Proyecto Pucamarca.	Metalúrgica (en adelante, Decreto Supremo N° 016-93-EM) <sup>9</sup> .	Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM) <sup>10</sup> .
-----------------------------------	--	--

Fuente: Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
- a) A través del EIA del Proyecto Pucamarca, Minsur se comprometió a separar sus residuos domésticos para disponerlos en el relleno sanitario o en la zona de producción de compost, según sean o no biodegradables. Además, el compost producido serviría para enriquecer el suelo orgánico dispuesto en el área de almacenamiento de suelo orgánico<sup>11</sup>. No obstante, durante la supervisión regular del año 2013 se detectó que los residuos domésticos (biodegradables y no biodegradables) se disponían directamente en el área de almacenamiento de suelo orgánico, tal como consta en el Informe de Supervisión y en la fotografía N° 31-A contenida en el mismo, en la cual se observa la presencia de residuos de plástico en el área de almacenamiento de suelo orgánico.
  - b) Respecto al argumento de Minsur, referido a que el hallazgo calificaría como uno de menor trascendencia debido a que lo subsanó de manera voluntaria y no generó una afectación al ambiente o a la salud de las personas, la DFSAI señaló

<sup>9</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 1 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.

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

*Handwritten notes and signatures:*  
A large blue checkmark is drawn over the footnotes.  
Below it, there are two handwritten signatures in blue ink.

INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	SANCIÓN PECUNARIA	SANCIÓN NO PECUNARIA	CLASIFICACIÓN DE LA SANCIÓN
(...)	(...)			
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL			
(...)				
2.2	Incumplir los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.	Artículos 17° numeral 17.2 y 18° LGA, Artículo 10° de la LSEIA.	Hasta 10 000 UIT	PA/SPLC/CTPT/DTD MUY GRAVE

<sup>11</sup> Considerando 31 de la resolución materia de impugnación.

que de acuerdo con el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia (en adelante, **Resolución N° 046-2013-OEFA/CD**)<sup>12</sup>, constituyen hallazgos de menor trascendencia aquellos que cumplan con los siguientes requisitos: (i) que no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas; (ii) que puedan ser subsanados; y, (iii) que no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA.

- c) Sin embargo, refirió, que el hecho imputado no cumple con el primer requisito, por cuanto Minsur debió seguir un procedimiento para la producción del compost y para realizar el tratamiento de lixiviados en la poza receptora<sup>13</sup>; no obstante, no se acredita que haya generado compost ni que haya realizado un efectivo control del lixiviado, al haber dispuesto los residuos domésticos directamente en el área de almacenamiento de suelo orgánico, razón por la cual generó un daño potencial al agua subterránea y al suelo. Asimismo, la DFSAI precisó que el daño no constituye un elemento configurante de la infracción imputada, sino que es un elemento agravante de la sanción que, de ser el caso, corresponderá imponer.
- d) Aunado a ello, la DFSAI mencionó que los supuestos establecidos en los numerales II.6<sup>14</sup> y III.1<sup>15</sup> del Anexo de la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD deben entenderse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2° de la referida resolución; es decir, estos deben cumplir con los tres (3) requisitos para calificar un hallazgo como de menor trascendencia antes señalados.
- e) En este sentido, el supuesto de hecho establecido en el numeral II.6 de la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD es para casos en donde no se ha verificado la existencia de un daño potencial ni real al ambiente o a la salud de las personas, así como, el supuesto del numeral III.1 no resulta aplicable al presente caso, debido a que el hecho detectado por la supervisora no está referido a la etapa de almacenamiento de residuos, sino a la etapa de disposición, específicamente, en el depósito de suelo orgánico. Por lo tanto, la DFSAI precisó que la presente imputación no está incluida en ninguno de los numerales citados, por lo que no califica como un hallazgo de menor trascendencia.

<sup>12</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

**Artículo 2°.- Definición de hallazgo de menor trascendencia**

Constituyen hallazgos de menor trascendencia aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA.

<sup>13</sup> La DFSAI precisó que la producción de compost tiene un procedimiento complejo y que los residuos orgánicos generan lixiviados, los cuales pueden ser altamente contaminantes para el ambiente si es que no reciben un tratamiento previo antes de su vertimiento o contacto con el ambiente. En ese sentido, la producción de compost debe tener en cuenta el tratamiento que se dará al líquido lixiviado para evitar la contaminación, lo cual ha sido considerado por Minsur en su EIA del Proyecto Pucamarca, siendo que se estableció un procedimiento para la producción de compost que incluye el diseño de la construcción de una poza receptora para los lixiviados.

<sup>14</sup> Referido a disponer inadecuadamente los residuos no peligrosos.

<sup>15</sup> Referido a incumplir los compromisos ambientales previstos en el instrumento de gestión ambiental, relativos al almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos o identificación de contenedores de residuos.

- f) En cuanto a lo alegado por la administrada sobre que no se habría demostrado la generación de un daño al ambiente, la primera instancia administrativa señaló que el EIA es un instrumento de gestión ambiental que indica las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables de la actividad a realizar; razón por la cual, en el presente caso, el daño al ambiente no constituye un elemento configurante de la infracción, sino que es un elemento agravante de la sanción que, de ser el caso, correspondería imponer.
- g) Finalmente, la DFSAI señaló que si bien se ha determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, debe tenerse en cuenta que mediante escrito del 27 de enero de 2015<sup>16</sup>, la administrada comunicó que implementó un procedimiento de producción de compost, así como una zona para la preparación de compost a partir de los residuos sólidos domésticos biodegradables producidos en su unidad minera<sup>17</sup>, y además adjuntó registros de capacitación en la elaboración de compost correspondientes a los días 28 de febrero, 5 de julio y 10 de diciembre de 2014 y el 15 de enero de 2015, así como el Instructivo para la Elaboración de Compost N° MA-PU-INS-027 del 10 de febrero de 2014.
- h) En consecuencia, la DFSAI indicó que la imposición de una medida correctiva no resultaba necesaria, toda vez que los efectos de la conducta materia del presente procedimiento cesaron, de acuerdo con el segundo párrafo del numeral 2 del artículo 2° de las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**)<sup>18</sup>.
7. El 24 de febrero de 2015<sup>19</sup>, Minsur interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI de acuerdo con los siguientes fundamentos:
- a) Se le ha responsabilizado por haber cometido una serie de actos que infringen lo establecido en el artículo 18° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>20</sup> y el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Folios 93 a 117.

<sup>17</sup> Lo cual evidencio con una fotografía en la cual se muestra: (i) la zona para la preparación de compost, debidamente impermeabilizada y cercada; (ii) las pilas de compost separadas y ordenadas numéricamente; y, (iii) compost empacquetado.

<sup>18</sup> **LEY N° 30230, Ley que establece 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.

<sup>19</sup> Fojas 143 a 177.

<sup>20</sup> **LEY N° 28611, que aprobó la Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**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>21</sup> **DECRETO SUPREMO N° 016-93-EM.**

**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

Sin embargo, el OEFA no ha considerado que para que se configure una infracción por las normas antes señaladas, la conducta infractora debe generar un efecto negativo en el ambiente, el cual debe ser necesariamente comprobado por la Administración.

- b) Sin embargo, la conducta infractora imputada no calza dentro de los supuestos de hecho del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM (el cual se refiere a la obligación de todo titular minero de poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el correspondiente instrumento de gestión ambiental), ni del artículo 18° de la Ley N° 28611 (el cual está relacionado con los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental), pues Minsur cumplió no solo con obtener la aprobación del EIA del Proyecto Pucamarca sino que también puso en marcha y mantuvo los programas de previsión y control contemplados en dicho instrumento de gestión ambiental. Por lo tanto, se ha vulnerado el principio de tipicidad consagrado en el literal d) del inciso 24 del artículo 2° y el inciso 9 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, y recogido en el inciso 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**)<sup>22</sup>.
- c) Adicionalmente, Minsur, argumentó que para sancionar por el supuesto incumplimiento del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y del artículo 18° de la Ley N° 28611, el OEFA debería probar que no contó con los debidos programas de prevención y control sobre sus residuos. Sin embargo, durante la supervisión realizada, los fiscalizadores no han podido determinar de manera fehaciente que sus actividades carecían de dichos programas, siendo que el OEFA se ha limitado a señalar que la simple constatación de los hechos por parte de los supervisores es prueba suficiente para responsabilizarla, lo cual contraviene los principios señalados en el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución N° 012-2012-OEFA/CD**)<sup>23</sup>, referidos al debido procedimiento y derecho de defensa.

Y Manejo Ambiental, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los afluentes 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 afluentes 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>22</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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

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

4. **Tipicidad.**- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

<sup>23</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental publicada el 13 de diciembre de 2012  
**Artículo 3°.- De los principios**



- d) En esa misma línea señaló que las fotografías N<sup>os</sup> 31, 31-A y 32 contenidas en el Informe de Supervisión no constituyen medios probatorios idóneos para determinar la existencia de las infracciones ni para imputar la comisión de una infracción, por cuanto no sirven para identificar la presunta infracción siendo que carecen de total nitidez y claridad.
- e) Finalmente, agregó que la carga de la prueba corresponde a la Administración y no a los administrados, siendo que la Administración debe basarse en hechos concretos, verificables e idóneos y no en evidencia que puede estar sujeta a diversas interpretaciones, -como es el caso de las fotografías antes señaladas-, de conformidad con la presunción de licitud, señalada en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>24</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 (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>25</sup>, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)<sup>26</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con

3.1 El procedimiento administrativo sancionador regulado en la presente norma se rige, entre otros, por los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad, internalización de costos, proporcionalidad, responsabilidad ambiental, presunción de licitud, causalidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, gradualidad, non bis in idem y prohibición de reforma en peor.

3.2 Cuando la Autoridad Decisora tenga dudas sobre la existencia de infracción administrativa, decidirá por declarar la inexistencia de infracción administrativa en el caso concreto.

<sup>24</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>25</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>26</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

personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia 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>27</sup>.
11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>28</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD<sup>29</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>30</sup>, y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM (en adelante, **Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM**)<sup>31</sup>,

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

(...)

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

27

**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.

28

**DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

**Artículo 1°.-** Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

29

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 002-2012-OEFA/CD,** publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.

**Artículo 2°.-** Determinación de la fecha en que el OEFA asumirá las funciones objeto de transferencia

Determinar que el 16 de marzo de 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción.

30

**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.

(...).

31

**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.





disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### 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>32</sup>.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611<sup>33</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.
15. 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 ese contexto, cada Estado define cuanta 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 que tutelan 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>34</sup>.

#### 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.
- 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>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>33</sup> LEY N° 28611.

#### Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

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>35</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>36</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>37</sup>.
18. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. 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>38</sup>.
20. Bajo este marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si se ha vulnerado el principio de tipicidad, recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al haberse determinado el incumplimiento del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y el artículo 18° de la Ley N° 28611.

<sup>35</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>36</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>37</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>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



- (ii) Si el Informe de Supervisión y las fotografías contenidas en el mismo constituyen medios probatorios idóneos para determinar la responsabilidad administrativa de Minsur.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1. Si se ha vulnerado el principio de tipicidad, recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al haberse determinado el incumplimiento del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y el artículo 18° de la Ley N° 28611

22. Minsur manifestó que se ha vulnerado el principio de tipicidad consagrado en el literal d) del inciso 24 del artículo 2° y el inciso 9 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú, y recogido en el inciso 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, por cuanto la conducta infractora imputada no calza dentro de los supuestos de hecho del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM ni del artículo 18° de la Ley N° 28611, toda vez que no solo cumplió con obtener la aprobación del EIA del Proyecto Pucamarca sino que también puso en marcha y mantuvo los programas de previsión y control contemplados en dicho instrumento de gestión ambiental. Además, la administrada agregó que debe tenerse en cuenta que para la configuración de la infracción el acto cometido debe generar un efecto negativo al ambiente, el cual debe ser comprobado por la Administración.
23. Con relación a ello, el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>39</sup>, establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
24. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y, (ii) en un segundo nivel –en la fase de la aplicación de la norma– viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado “principio de tipicidad en sentido estricto”<sup>40</sup>. (subrayado agregado).

<sup>39</sup> Ver pie de página 19 de la presente resolución.

<sup>40</sup> Para Nieto García:

En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación - en la fase de la aplicación de la norma - viene la exigencia de que el *hecho concreto* imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 5° Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.)

25. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional<sup>41</sup> ha señalado, con relación al principio de tipicidad, que este exige un "nivel de precisión suficiente" en la descripción de la conducta considerada como infracción administrativa, ello con la finalidad de que – en un caso en concreto – al realizarse la subsunción del hecho en la norma, esta actividad pueda ser efectuada con relativa certidumbre.
26. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que en un procedimiento administrativo sancionador el hecho imputado al administrado corresponda con el descrito en el tipo de la infracción<sup>42</sup>.
27. En ese sentido, esta Sala considera que en observancia del principio de tipicidad en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa (fase de la aplicación de la norma), la autoridad instructora debe subsumir adecuadamente el hecho imputado al administrado en el tipo infractor respectivo, debiendo este haber sido verificado por la citada autoridad, en el ejercicio de su función fiscalizadora.
28. Al respecto, cabe precisar que este Tribunal Administrativo ha realizado en diversos pronunciamientos<sup>43</sup> una distinción entre los conceptos de norma sustantiva y norma tipificadora, ello a efectos de analizar el tipo infractor referido a las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos administrativos sancionadores. En este sentido, se ha señalado que la primera (norma sustantiva) prevé la obligación ambiental fiscalizable, cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda (norma

<sup>41</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. "El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...). (Resaltado agregado)

Expediente N° 2192-2004-AA

1. "(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal". (Resaltado agregado).

<sup>42</sup> Es importante señalar que, conforme a Nieto: "El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)".

NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5ª Edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 269.

<sup>43</sup> Conforme se observa, por ejemplo, en las Resoluciones N° 006-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 016-2015-OEFA/TFA-SEE.



tipificadora), recoge la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica<sup>44</sup>.

29. Partiendo de ello, en el presente caso, la Subdirección de Instrucción, a través de la Resolución Subdirectoral N° 511-2014-OEFA/DFSAL-SDI, comunicó a Minsur el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por el presunto incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y el artículo 18° de la Ley N° 28611 (**conformando las normas sustantivas**). Asimismo, precisó que dicho incumplimiento configuraría la infracción administrativa prevista en el numeral 2.2 del punto 2 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM (**representando la norma tipificadora**).
30. En ese contexto, se debe precisar que el artículo 18° de la Ley N° 28611 establece que 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. Tales instrumentos tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto negativo al ambiente generado por las actividades productivas<sup>45</sup>.
31. Por su parte, el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM establece que el titular minero es responsable de poner en marcha y mantener programas de previsión y control

<sup>44</sup> En este punto, cabe precisar que, para efectos del presente análisis, esta Sala considera que la "norma tipificadora", además de describir la infracción administrativa, engloba la consecuencia jurídica correspondiente (esto, es la atribución de la sanción aplicable al caso). Partiendo de ello, la "norma tipificadora" puede englobar – como sucede en el presente caso – tanto el dispositivo legal que tipifica en estricto la infracción, como aquél que especifica la sanción correspondiente.

Cabe destacar que dicho razonamiento guarda armonía con lo señalado por Morón, el cual precisa que la tipificación indirecta, generalmente, se concreta a través de distintos preceptos, los cuales se encuentran disgregados "en normas distintas, e incluso cuerpos normativos separados". (Subrayado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 712.

<sup>45</sup> LEY N° 28611.

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

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

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

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)

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

**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.

contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, basados en sistemas apropiados 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 estos pudieran tener un efecto negativo sobre el ambiente.

32. De esta forma, esta Sala considera que del artículo 18° de la Ley N° 28611 en concordancia con el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM<sup>46</sup> se desprende la obligación de cumplir todos los compromisos ambientales asumidos en el Estudio de Impacto Ambiental por parte del titular minero, pues estos han sido previstos en dicho instrumento de gestión ambiental para evitar o reducir a niveles tolerables el impacto negativo al ambiente que causen o puedan causar sus actividades.
33. Teniendo en cuenta ello, contrariamente a lo alegado por la administrada, para cumplir lo dispuesto en el artículo 18° de la Ley N° 28611 y el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM no es suficiente que los administrados únicamente obtengan la aprobación de su Estudio de Impacto Ambiental, sino que además deben cumplir todos los compromisos ambientales asumidos en este; es decir, deben poner en marcha y mantener los programas de previsión y control contenidos en el mismo<sup>47</sup>.
34. De igual manera, considerando que tales compromisos ambientales han sido previstos para evitar o reducir a niveles tolerables el impacto negativo al ambiente que causen o puedan causar sus actividades, para que se genere el incumplimiento del artículo 18° de la Ley N° 28611 y del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM resulta suficiente que se verifique que el titular minero no cumplió uno de los compromisos asumidos en su Estudio de Impacto Ambiental, no siendo necesario que la Administración acredite el daño al ambiente que ello causó o pudo causar, por cuanto contrariamente a lo señalado por la administrada, tanto el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM como el artículo 18° de la Ley N° 28611 no establecen la obligación de no generar efectos negativos al ambiente, sino de 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, a efectos de evitar o controlar la generación de estos efectos negativos.
35. Por otro lado, corresponde señalar que el incumplimiento de tales normas sustantivas (artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y artículo 18° de la Ley N° 28611) configuran el tipo infractor previsto en la norma tipificadora (numeral 2.2 del Punto 2 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM), la cual establece lo siguiente:

  
  
  
<sup>46</sup> Resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 011-2014-OEFA/TFA-SE1, N° 022-2014-OEFA/TFA-SE1 y N° 030-2014-OEFA/TFA-SE1, entre otras.

<sup>47</sup> Cabe precisar que el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 256-2009-MEM/AAM, mediante la cual se aprobó el EIA del Proyecto Pucamarca, se dispuso que:

*"Artículo 2°.- MINSUR S.A. deberá cumplir con lo estipulado en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto PUCAMARCA, con las obligaciones impuestas por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura (antes INRENA); con los compromisos y obligaciones dispuestos por la presente Resolución Directoral y el Informe técnico que la sustenta, así como también, con los asumidos a través de los recursos complementarios presentados por el titular".*

INFRACCIÓN		BASE NORMATIVA REFERENCIAL	SANCIÓN PECUNARIA	SANCIÓN NO PECUNARIA	CLASIFICACIÓN DE LA SANCIÓN
(...)	(...)				
2	OBLIGACIONES REFERIDAS AL INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL				
(...)					
2.2	Incumplir los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.	Artículos 17° numeral 17.2 y 18° LGA, Artículo 10° de la LSEIA.	Hasta 10 000 UIT	PA/SPLC/CTPT/DTD	MUY GRAVE

36. Cabe señalar que si bien el numeral 2.2 del punto 2 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM<sup>48</sup> no hace referencia expresa al Decreto Supremo N° 016-93-EM, se debe tener en cuenta que en el propio cuadro de tipificación y graduación de sanciones se indica expresamente que dichas disposiciones son bases normativas referenciales, esto es que las normas allí contenidas no se restringen necesariamente a estas. Además, la infracción contemplada en el numeral 2.2 del punto 2 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM se refiere al incumplimiento de "Obligaciones Referidas al Instrumento de Gestión Ambiental", lo cual como se ha señalado en los considerandos anteriores se configura cuando se vulnera lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y artículo 18° de la Ley N° 28611.
37. En consecuencia, siendo que el tipo infractor contenido en el numeral 2.2 del punto 2 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, consiste en incumplir los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, lo cual se verifica a través del incumplimiento del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y el artículo 18° de la Ley N° 28611, esta Sala considera que el hecho imputado a Minsur en el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra debidamente subsumido en el tipo infractor.
38. Por lo tanto, esta Sala es de la opinión que la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución genera el incumplimiento del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y el artículo 18° de la Ley N° 28611 (normas sustantivas) y configuran el tipo infractor descrito en el numeral 2.2 del Punto 2 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM (norma tipificadora). En consecuencia, la resolución apelada no ha vulnerado el principio de tipicidad, en particular en lo relativo a la subsunción en la descripción de la conducta infractora<sup>49</sup>. Por lo tanto, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por Minsur en este extremo de su apelación.

<sup>48</sup> Resulta pertinente precisar que la emisión del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM tuvo por finalidad actualizar las sanciones aplicables por las infracciones ambientales derivadas del incumplimiento de la normativa relativa a las labores de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento de concentrados de minerales en la gran y mediana minería, que se regían por la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM, así como por otras disposiciones aplicables.

<sup>49</sup> Morón Urbina señala que dentro de las exigencias derivadas del principio de tipicidad, se encuentra la de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta sancionable, la cual implica que la norma "debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"

**V.2. Si el Informe de Supervisión y las fotografías contenidas en el mismo constituyen medios probatorios idóneos para determinar la responsabilidad administrativa de Minsur**

39. En su recurso de apelación, Minsur manifestó que la DFSAI se habría limitado a señalar que la simple constatación de los hechos por parte de los supervisores es prueba suficiente para responsabilizar a la administrada, lo cual contraviene los principios señalados en el artículo 3° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, referidos al debido procedimiento y derecho de defensa. Asimismo, la administrada sostuvo que las fotografías 31, 31-A y 32 contenidas en el Informe de Supervisión no constituyen medios probatorios idóneos para determinar la existencia de las infracciones ni para imputar la comisión de una infracción, por cuanto no sirven para identificar la presunta infracción siendo que carecen de total nitidez y claridad, por lo que no son suficientes para que la Administración cumpla con el requisito de la carga de la prueba ni desvirtúe el principio de presunción de licitud, recogida en el inciso 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444.
40. Al respecto, debe mencionarse que en virtud del principio de presunción de licitud, se presume que los administrados han actuado apegados a sus deberes<sup>50</sup>. No obstante, dicha presunción podrá ser desvirtuada en caso la autoridad administrativa, en aplicación del principio de verdad material, aporte los medios probatorios necesarios que acrediten los hechos imputados al administrado y que sirvan de sustento para la decisión final del caso. Asimismo, con relación a los medios probatorios, el Tribunal Constitucional ha establecido que *"la valoración de la prueba debe estar debidamente motivada por escrito a fin de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectiva y adecuadamente realizado"*<sup>51</sup>.
41. Sobre el particular, de la revisión del EIA del Proyecto Pucamarca se observa que Minsur asumió como obligación lo siguiente:

**"5.0 DESCRIPCIÓN DE LAS OPERACIONES PROPUESTAS**

(...)

**5.7 Área de Almacenamiento de Suelo Orgánico**

*El área de almacenamiento de suelo orgánico, se encontrara ubicada hacia el Sur del tajo abierto, abarcando un área total aproximada de 10 Has [sic].*

*El área contará con cunetas para el manejo de escorrentía en los meses de lluvia.*

*El material será mantenido y usado en la revegetación progresiva del área disturbada.*

(...)

**7. PLAN DE MANEJO AMBIENTAL**

(...)

Ver: MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 709.

<sup>50</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>51</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03271-2012-PA/TC. Fundamento jurídico 11.



## 7.2 Suelo

### 7.2.1. Disminución de la Cantidad de Suelo Orgánico por las Actividades de Construcción

Todo el suelo orgánico removido por las actividades de construcción, será almacenado en un área exclusiva para utilizarlo en la etapa de cierre.

Se plantea ir formando el suelo orgánico a partir del enriquecimiento con compost del suelo removido, aumentando su disponibilidad y contenido de nutrientes para la revegetación”.

42. Con relación a los residuos domésticos biodegradables, del Informe N° 977-2009-MEM-AAM/WAL/JCV/EAF/MES/MPC/JRST/ACS/ADA que sustentó el mencionado EIA se desprende que Minsur se comprometió a lo siguiente<sup>52</sup>:

“Descripción del proyecto:

(...)

- Almacenamiento de suelo orgánico:

Se ubicará al sur del tajo abierto, cubrirá un área de 10 ha. Se estima que se removerá 341 360 m<sup>3</sup> de suelo orgánico con la construcción de las instalaciones del proyecto. Contará con cunetas para el manejo de la escorrentía.

Plan de manejo ambiental

(...)

**Durante la etapa de operación:**

(...)

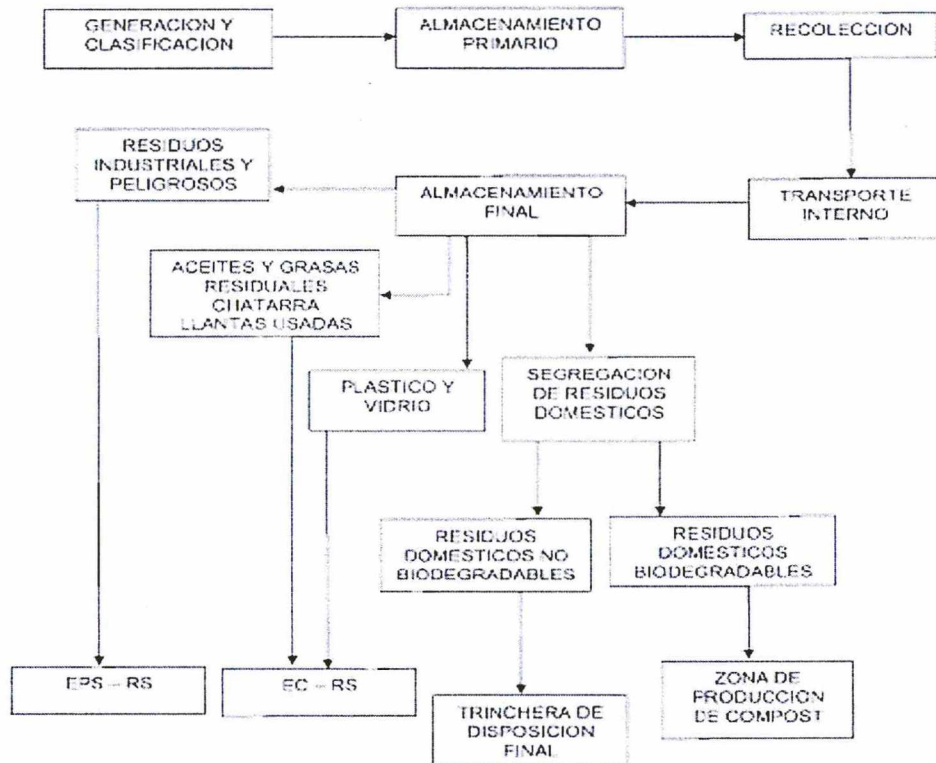
- Los residuos domésticos que no se separen serán llevados hacia el relleno sanitario de disposición final, ubicado en las coordenadas UTM 410 562 E y 8 037 590 N, de dimensiones de 250 m de largo, por 25 m de ancho y 2.5 m de altura. Los residuos domésticos biodegradables se llevarán hacia una zona de producción de compost”.

43. Asimismo, cabe precisar que de acuerdo con el EIA del Proyecto Pucamarca, Minsur debió realizar el siguiente manejo de sus residuos sólidos:

<sup>52</sup>

Páginas 123 a 145 del Informe de Supervisión digitalizado en un CD que obra a fojas 7 del presente expediente.

Figura 6-2  
Esquema del Manejo de Residuos Sólidos – Proyecto Pucamarca  
Etapa de Operación



44. De lo señalado en los considerandos 41, 42 y 43 de la presente resolución se desprende que Minsur tenía la obligación de segregar sus residuos domésticos, dependiendo si eran biodegradables o no biodegradables, siendo que los residuos domésticos biodegradables debían ser dispuestos en la zona de producción de compost.
45. En el presente caso, cabe mencionar que del Informe de Supervisión se observa que la supervisora consignó como hallazgo el señalado a continuación<sup>53</sup>:

**"HALLAZGO N° 1**

*En el depósito de suelo orgánico, ubicado en las coordenadas 414 280 E y 8 027 994 N, se viene disponiendo de manera directa residuos orgánicos domésticos en trincheras excavadas sobre la superficie de este depósito; sin embargo, de acuerdo con el instrumento aprobado se establece que con fines de mejora o enriquecimiento del suelo orgánico solo puede aplicarse compost, que es producido a partir de los residuos sólidos orgánicos biodegradables generados en el proyecto, con un tratamiento previo.*

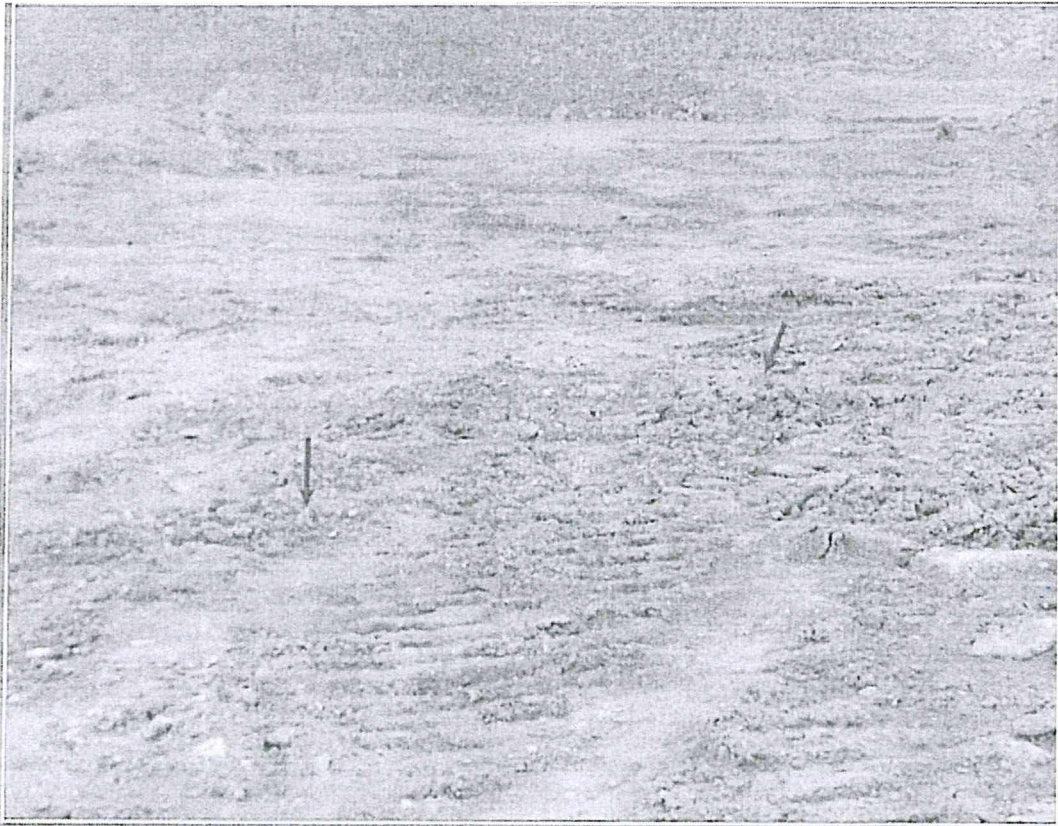
*El hallazgo está referido al manejo de suelos orgánicos, detectándose en campo que están adicionando al material acumulado como suelo orgánico, los residuos domésticos generados en la unidad minera, con el argumento de enriquecer estos suelos para su*

<sup>53</sup> Páginas 37 a 39 del Informe de Supervisión digitalizado en un CD que obra a fojas 7 del presente expediente.

posterior utilización; sin embargo en el instrumento de gestión ambiental aprobado se contempla que la adición con fines de mejoramiento de estos suelos puede hacerse con el empleo del "Compostaje", el cual es conseguido del residuo doméstico generado, mediante un proceso aerobio con la participación de microorganismos que requieren técnicas y espacios adecuados para operaciones de remoción y aireación a fin de conseguir una producción adecuada de Compost. Ver fotografías N° 31-A, 32, 33 y 34.

El material almacenado como suelo orgánico en el depósito de suelo orgánico se encuentra sin protección superficial, expuesto a la intemperie y constantemente es compactado por los vehículos que circulan sobre su superficie perdiendo el suelo almacenado características mineralógicas. Además se ha podido observar que los residuos que son enterrados en zanjas excavadas en este depósito no son bien seleccionados, observándose la presencia de plásticos y otros residuos que no son biodegradables, sin contar la generación de malos olores y presencia de animales".

46. Tal observación se complementó con la fotografía 31-A<sup>54</sup>, que forma parte del Informe de Supervisión, en la cual se observan residuos de plástico enterrados, por una mala segregación, en el depósito de suelo orgánico:



"FOTOGRAFÍA N° 31-A.- Plataforma del dep. de suelo orgánico, se observa residuos de plástico enterrados por una mala segregación."

<sup>54</sup>

Anexo III (Foja 91 del Informe de Supervisión digitalizado en un CD que obra a fojas 7 del presente expediente).

47. En virtud de ello, la DFSAI concluyó que Minsur incumplió con el compromiso ambiental asumido en el EIA del Proyecto Pucamarca, por cuanto dispuso residuos sólidos domésticos no biodegradables en el depósito de suelo orgánico.
48. Sobre el particular, corresponde señalar que el Informe de Supervisión es aquel documento que contiene la descripción detallada tanto de los hechos constatados, en calidad de hallazgos, así como de las obligaciones verificadas materia de supervisión. Asimismo, entre las facultades de los supervisores, se encuentra llevar a cabo los actos necesarios para la obtención de fotografías a fin de representar algún hecho que permita sustentar lo observado durante la supervisión<sup>55</sup>.
49. Al respecto, es decir, sobre los medios aportados en el presente procedimiento, debe mencionarse que el artículo 197° del Código Procesal Civil<sup>56</sup>, establece que la valoración de los medios probatorios es realizada en forma conjunta y de acuerdo con las reglas del sistema de la libre valoración de la prueba, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos<sup>57</sup>.
50. Por su parte, el artículo 43° de la Ley N° 27444 prescribe que son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades públicas; mientras que el artículo 165° del mismo cuerpo normativo señala que constituyen hechos no sujetos a actuación probatoria aquellos que hayan sido comprobados con ocasión del ejercicio de las funciones atribuidas a la autoridad administrativa<sup>58</sup>. Adicionalmente, el artículo 16° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD dispone que la información contenida en los informes técnicos constituye medio probatorio y se presume cierta, salvo prueba en contrario<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Así lo dispone el artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-EOFA/CD, que aprobó el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, publicada el 28 de febrero de 2013, norma vigente al momento de la supervisión (9 al 11 de diciembre de 2013).

Actualmente, estas disposiciones se encuentran reguladas en los artículos 6° y 26 de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

<sup>56</sup> Debe indicarse que dicho artículo es aplicable al presente caso en razón de lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 que establece el principio del debido procedimiento, el cual dispone que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

<sup>57</sup> **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil** publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

**Artículo 197°.- Valoración de la prueba.-**

Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.

<sup>58</sup> **LEY N° 27444.**

**Artículo 43°.- Valor de documentos públicos y privados**

43.1 Son considerados documentos públicos aquellos emitidos válidamente por los órganos de las entidades.

**Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria**

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

<sup>59</sup> **RESOLUCIÓN N° 012-2012-OEFA/CD.**



51. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta Sala es de la opinión que los Informes de Supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen. Asimismo, los hechos plasmados en el correspondiente Informe de Supervisión, el cual tiene veracidad y fuerza probatoria, responden a una realidad de hecho apreciada directamente por la empresa supervisora en ejercicio de sus funciones, siendo que todas sus labores son realizadas conforme a dispositivos legales pertinentes.
52. En atención a lo anterior, los Informes de Supervisión sí resultan medios probatorios idóneos para declarar la responsabilidad administrativa de Minsur y desvirtuar el principio de presunción de licitud establecida en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444.
53. Por tanto, esta Sala considera que a partir de los medios probatorios aportados por la autoridad de primera instancia ha quedado acreditado que Minsur dispuso sus residuos domésticos no biodegradables sobre el suelo orgánico, conducta que evidencia que no puso en marcha ni mantuvo los programas de prevision y control contenidos en el EIA del Proyecto Pucamarca, tal y como se ha señalado en los considerandos 41 a 44 de la presente resolución, razón por la cual incumplió su obligación asumida en el EIA del Proyecto Pucamarca y en consecuencia vulneró lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM y el artículo 18° de la Ley N° 28611. Siendo así, corresponde desestimar los argumentos formulados por la administrada en este extremo de su recurso de apelación.

## VI. ENMIENDA DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 049-2015-OEFA/DFSAI

54. En el presente caso, de la revisión de los considerandos 6 a 10 de la resolución apelada<sup>60</sup>, se observa que la DFSAI mencionó las disposiciones contenidas en el

### Artículo 16°.- Documentos Públicos

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

Al respecto, debe indicarse que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 16°.

<sup>60</sup> Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI/PAS señaló lo siguiente:

*"Considerando 6. Mediante la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.*

*Considerando 7. El Artículo 19° de la Ley N° 30230 estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo las siguientes excepciones:*

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

artículo 19° de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, a través de las cuales se regula un procedimiento administrativo sancionador que privilegia las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora, dentro del cual si (i) se verifica la existencia de una infracción, (ii) se dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo las excepciones establecidas en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230. No obstante, dicha instancia administrativa omitió concluir si la infracción materia del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraba o no dentro de los supuestos de excepción para la aplicación de dicho procedimiento, establecidos en dicha ley.

55. Sin embargo, pese a dicha omisión, de la revisión de los considerandos 15 al 81 de la resolución apelada se advierte que la DFSAI siguió el procedimiento regulado por las normas antes señaladas; es decir, ante la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Minsur por el incumplimiento del artículo 18° de la Ley N° 28611 y el artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, analizó la pertinencia del dictado de una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora, concluyendo que la misma no resultaba pertinente, debido a que la administrada corrigió los impactos negativos generados por dicha conducta<sup>61</sup>, de

**Considerando 8.** En concordancia con ello, en el Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias) se dispuso que, tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y e) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

(ii) Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y e) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante 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 del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.

(iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su posible inscripción en el registro correspondiente.

**Considerando 9.** Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° de las Normas Reglamentarias, lo establecido en el Artículo 19° de la Ley No 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley del Procedimiento Administrativo General), en los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del Sinefa), y los Artículos 40° y 41° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

**Considerando 10.** En ese orden de ideas, si una conducta presuntamente infractora es distinta de los supuestos indicados en los Literales a), b) o e) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley No 30230, corresponderá que la Autoridad Decisora emita:

(i) Una resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y que imponga la medida correctiva correspondiente, de resultar aplicable.

(ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una resolución que sancione la infracción administrativa y aplique multas coercitivas".

61

La DFSAI precisó que el 27 de enero de 2015, Minsur comunicó la implementación de un procedimiento de producción de compost, así como de una zona para la preparación de compost a partir de los residuos domésticos biodegradables producidos en su unidad minera. Además, manifestó que realizó capacitaciones a su personal en la elaboración de compost y elaboró un Instructivo para la Elaboración de Compost N° MA-PU-INS-027 de 10 de febrero de 2014.



conformidad con el numeral 2.2 del artículo 2° de las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

56. Al respecto, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento<sup>62</sup>, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
57. Respecto a la motivación, se debe tener en cuenta que el numeral 14.1 del artículo 14° de la citada Ley<sup>63</sup> señala que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento de sus elementos de validez no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
58. Igualmente, los numerales 14.2.2 y 14.2.4 del artículo 14° de la precitada Ley<sup>64</sup> disponen que son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, entre otros, el acto emitido con una motivación insuficiente o parcial y cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido de no haberse producido el vicio.
59. De las normas antes expuestas, se colige que se ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo que hubiese tenido el mismo

62

**LEY N° 27444.****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.

**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

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

(...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

(...)

63

**LEY N° 27444.****Artículo 14°.- Conservación del acto**

14.1 Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

64

**LEY N° 27444.****Artículo 14°.- Conservación del acto.**

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

(...)

14.2.2 El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

(...)

14.2.4 Cuando se concluya indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio.

contenido, de no haberse producido el vicio, privilegiando la eficacia del acto administrativo, lo cual permite perfeccionar las decisiones de las autoridades – respaldadas en la presunción de validez – afectadas por vicios no trascendentes, sin tener que anularlas o dejarlas sin efecto<sup>65</sup>.

60. Sobre la base de la normativa expuesta, esta Sala considera que corresponde enmendar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI<sup>66</sup>, precisándose que la infracción materia del presente procedimiento administrativo sancionador no se encuentra dentro de los supuestos de excepción establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, debido a que el presente caso no corresponde a una infracción muy grave donde se haya apreciado un daño real y muy grave a la vida y a la salud de las personas, el desarrollo de alguna actividad sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes o en zonas prohibidas ni la reincidencia por parte de la administrada en dicha conducta infractora.

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

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- ENMENDAR** la Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI del 28 de enero de 2015, precisándose que la infracción materia del presente procedimiento administrativo sancionador no se encuentra dentro de los supuestos de excepción establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 049-2015-OEFA/DFSAI del 28 de enero de 2015, que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Minsur S.A., por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, quedando agotada la vía administrativa.

<sup>65</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 182.

<sup>66</sup> En cuanto a la instancia competente, corresponde señalar que para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DÁNOS ORDÓÑEZ señala lo siguiente:

*"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado."*

DÁNOS ORDÓÑEZ, Jorge. "Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444". En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.





PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**TERCERO.-** Notificar la presente Resolución a Minsur S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

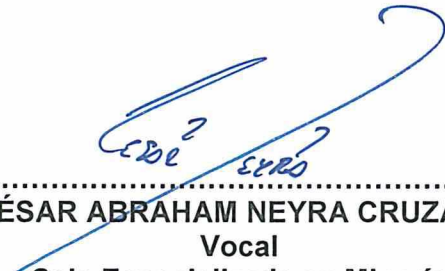
Regístrese y comuníquese.



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**LUIS EDUARDO RAMIREZ PATRÓN**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería  
Tribunal de Fiscalización Tribunal Ambiental