



EXPEDIENTE N° : 053-2011-OEFA/DFSAI/PAS¹
 ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA ANTAMINA S.A.
 UNIDAD MINERA : ANTAMINA
 UBICACIÓN : DISTRITO DE SAN MARCOS, PROVINCIA DE HUARI Y
 DEPARTAMENTO DE ANCASH
 SECTOR : MINERÍA

SUMILLA: Se declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Compañía Minera Antamina S.A. contra la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI en el extremo referido al incumplimiento del Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, toda vez que los medios probatorios presentados por el administrado no han desvirtuado que haya evitado e impedido el derrame de relaves originado en el interior de la planta concentradora, el cual se extendió al exterior por la puerta N° 10.

Lima, 29 de mayo del 2015

I. ANTECEDENTES

- Mediante Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI emitida el 30 de abril de 2014 y notificada el 9 de mayo de 2014², la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, Dirección de Fiscalización) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) sancionó a Compañía Minera Antamina S.A. (en adelante, Antamina) con una multa ascendente a diez (10) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), por las siguientes infracciones³:

¹ Expediente OSINERGMIN N° 040-10-MA/E.

² Folios 813 al 832 del Expediente.

³ Asimismo, en el citado acto administrativo se resolvió archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Antamina en el siguiente extremo:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción
1	La empresa minera dispuso residuos sólidos en lugares no autorizados, en las inmediaciones del Pond 5, así como en las inmediaciones del Pond 4 y en la estación de calidad de aire Q-2C.	Artículos 18° y 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, RLGRS)	Literal 2.c) del Artículo 145° y literal 2.b) del Artículo 147° del RLGRS
2	Incumplimiento de la recomendación N° 15, formulada como consecuencia de la fiscalización regular del año 2009, en la que se estableció el mejoramiento de la cancha de volatilización y retiro de materiales ajenos a esta instalación, otorgándosele un plazo de treinta (30) días.	Rubro 13 de la Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 185-2008-OS/CD	Rubro 13 de la Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 185-2008-OS/CD





N°	Hecho imputado	Norma que tipifica la infracción	Norma que establece la sanción	Multa
1	El titular minero no evitó ni impidió el derrame de relaves originado en el interior de la planta concentradora, el cual se extendió hacia el exterior por la puerta N° 10, afectando cincuenta (50) metros aproximadamente fuera de la planta.	Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.	10 UIT

2. Asimismo, en dicho acto administrativo se declaró reincidente a Antamina por la comisión de la infracción sancionada por el Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM (en adelante, el RPAAMM).
3. El 30 de mayo de 2014⁴, Antamina interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI, reiterando los argumentos expuestos en sus descargos⁵, los que fueron materia de pronunciamiento de la referida resolución. Asimismo, señaló lo siguiente:

Sobre la interpretación del Artículo 5° del RPAAMM

- (i) El criterio de la Dirección de Fiscalización y el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) sobre la interpretación del Artículo 5° del RPAAMM, establece que no es necesario acreditar el incumplimiento conjunto de las obligaciones derivadas del citado artículo para establecer una posible sanción, debiéndose acreditar ambas obligaciones en forma disyuntiva. Sin embargo, este criterio desnaturaliza la obligación contenida en el referido artículo pues añade supuestos no previstos en el texto de la norma, lo cual atentaría contra el principio de seguridad jurídica y las garantías procesales del administrado.
- (ii) Las obligaciones comprendidas en la norma en discusión son vinculadas y dependientes una de otra, su incumplimiento es sancionable si se verifica la materialización del resultado regulado, es decir, demostrar que se han excedido los niveles máximos permisibles.
- (iii) Existen diversos métodos de interpretación de las normas jurídicas, entre ellos el literal que podrá complementarse con otros métodos interpretativos para lograr un resultado interpretativo adecuado. De otro lado, la figura de integración jurídica alcanza los supuestos de las normas jurídicas existentes que deban recibir una solución jurídica, y comprende dos métodos: (i) la analogía y (ii) la recurrencia a los principios generales del Derecho.
- (iv) La aplicación de la analogía se encuentra proscrita para aquellas leyes que restrinjan derechos en el ámbito del ordenamiento jurídico (incluye normas sancionadoras), debiendo dichas normas ser interpretadas de forma restrictiva.



⁴ Folios 833 al 905 del Expediente.

⁵ Referidos a la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad en la determinación de la supuesta infracción que habría cometido.



- (v) La interpretación del Artículo 5° del RPAAMM no requiere utilizar métodos de interpretación adicionales al método literal toda vez que su significado y obligaciones son claras y precisas. El citado artículo exige una obligación de resultados, no siendo relevante para la aplicación de esta norma los medios que el titular minero emplee para llegar a este resultado.

Otros argumentos

- (vi) Para que una resolución del TFA se convierta en precedente de observancia obligatoria debe cumplir con todos los requisitos establecidos en la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, aplicable en el presente caso. De lo contrario, si no se cumple con alguno de los requisitos debe considerarse únicamente un pronunciamiento obligatorio para las partes y no como jurisprudencia administrativa de observancia obligatoria. En consecuencia, ninguna de las resoluciones del TFA mencionadas en la resolución de primera instancia constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria.
- (vii) En la medida que no habría cometido una infracción al Artículo 5° del RPAAMM, no correspondería que la Dirección de Fiscalización declare reincidente con relación al incumplimiento de la norma señalada.
4. El 3 de julio de 2014, se llevó a cabo la audiencia de informe oral conforme consta en el Acta de Informe Oral⁶, en la cual los representantes de Antamina reiteraron los argumentos presentados en su escrito de descargos.
5. El 18 de julio de 2014, Antamina presentó un escrito complementario a su recurso de su reconsideración⁷.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

6. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
- (i) Primera cuestión en discusión: Determinar si procede el recurso de reconsideración interpuesto por Antamina contra la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI.
- (ii) Segunda cuestión en discusión: Determinar si el presente recurso de reconsideración resulta fundado o infundado.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procesales aplicables al presente procedimiento recursivo. Aplicación de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

7. El 12 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial El Peruano 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,

⁶ Folio 910 del Expediente.

⁷ Folios 912 al 953 del Expediente.



Ley N° 30230), mediante la cual 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.

8. El Artículo 19° de la Ley N° 30230 establece que durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, en los cuales, si declara la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador; **salvo las siguientes excepciones**⁹:
- 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 la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
9. Con relación a los procedimientos recursivos en trámite, el Artículo 3° 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)⁹, establece lo siguiente:



Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período 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. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- 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 la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción."*

⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

"Artículo 3°.- Procedimientos recursivos en trámite

Tratándose de los procedimientos recursivos (reconsideración o apelación) en trámite, corresponde aplicar lo siguiente:

3.1 En caso se confirme el monto de la sanción impuesta en primera instancia, esta se reducirá en un 50% (cincuenta por ciento).



- (i) En caso se confirme el monto de la sanción impuesta en primera instancia, esta se reducirá en un 50% (cincuenta por ciento);
 - (ii) En caso se considere que debe imponerse un monto menor a la sanción impuesta en primera instancia, la reducción del 50% (cincuenta por ciento) se aplicará sobre el monto de la multa ya reducida;
 - (iii) Lo dispuesto en los numerales precedentes no se aplica a los supuestos previstos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230.
10. Cabe precisar que el Artículo 4° de las Normas Reglamentarias¹⁰ señala que la reducción del 50% (cincuenta por ciento) de las sanciones a imponerse 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 del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.
 11. En tal sentido, en el presente procedimiento recursivo corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y en las Normas Reglamentarias¹¹.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

IV.1 Procedencia del recurso de reconsideración

12. De acuerdo con lo establecido en el Numeral 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD¹² (en adelante, RPAS), en concordancia con el Numeral 207.2 del Artículo 207° de la LPAG, el administrado cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles perentorios para interponer recursos impugnativos contra el acto administrativo que considera que le causa agravio.
13. Asimismo, el Numeral 24.1 del Artículo 24° del RPAS¹³, concordado con el Artículo 208° de la LPAG, establece que el recurso de reconsideración podrá ser

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

"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 del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.

¹¹ Lo indicado se encuentra conforme a lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 047-2015-OEFA/PCD.

¹² Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

"Artículo 24°.- Impugnación de Actos Administrativos"

(...)

24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en el plazo de quince (15) días hábiles contando desde la notificación del acto que se impugna".

¹³ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

"Artículo 24°.- Impugnación de Actos Administrativos"

(...)





interpuesto contra la determinación de una infracción administrativa o la imposición de una sanción sólo si es sustentado en nueva prueba.

14. El recurso de reconsideración es el recurso optativo que puede interponer el administrado ante la misma autoridad emisora de una decisión controvertida, a fin de que esta evalúe la nueva prueba aportada y, por acto de contrario imperio, proceda a modificar o revocar dicha decisión.
15. Para la determinación de nueva prueba, a efectos de la aplicación del Artículo 208° de la LPAG, debe distinguirse: (i) el hecho materia de la controversia que requiere ser probado; y (ii) el hecho que es invocado para probar la materia controvertida. En tal sentido, deberá evidenciarse la pertinencia de la nueva prueba que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de algunos de los puntos controvertidos o alguno de ellos.
16. Mediante Resolución N° 030-2014-OEFA/TFA-SE1 del 5 de agosto del 2014, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA manifestó que para determinar la procedencia de un recurso de reconsideración no se requiere la presentación de una nueva prueba para cada uno de los extremos del acto administrativo impugnado. De esta manera, la ausencia o impertinencia de las nuevas pruebas para cada extremo de la impugnación incidirá en el sentido de la decisión final (fundado o infundado) más no en la procedencia del recurso de reconsideración¹⁴.
17. En el presente caso, la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI¹⁵ que sancionó a Antamina por la comisión de una infracción a la normativa ambiental, fue notificada el 9 de mayo de 2014, por lo que la empresa tenía como plazo máximo el 30 de mayo de 2014 para impugnar la mencionada resolución.



Antamina presentó su recurso de reconsideración el 30 de mayo de 2014, dentro del plazo legal correspondiente y el 18 de julio de 2014 presentó un escrito complementario a su recurso de reconsideración¹⁶. Por su parte, adjuntó en calidad de nueva prueba los siguientes documentos:

- a) Mapa de Uso Actual de las Tierras (Figura 2.15), la cual forma parte de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental "Incremento de Reservas y Optimización del Plan de Minado" aprobado por Resolución Directoral N° 054-2011-MEM-AAM del 18 de febrero de 2011.

24.1 El administrado sancionado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva sólo si adjunta prueba nueva".

¹⁴ Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental N° 030-2014-OEFA/TFA-SE1 del 5 de agosto del 2014 "40. Sobre el particular, corresponde indicar que la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración está referida a la presentación de un nuevo medio probatorio, que justifique la revisión del análisis ya efectuada acerca de alguno de los puntos materia de controversia. (Resaltado agregado)
41. Conforme a ello, para determinar la procedencia de un recurso de reconsideración y su consecuente evaluación por parte de la Autoridad Decisora, no se requiere la presentación de una nueva prueba que desvirtúe para cada uno de los extremos del acto administrativo impugnado, sino que basta que se presente nueva prueba, pues la ley no exige la presentación de nuevas pruebas para la procedencia de cada uno de los extremos de la impugnación, sino del medio impugnatorio en general. La ausencia o impertinencia de las nuevas pruebas para cada extremo de la impugnación incidirá en el sentido de la decisión final (fundado o infundado), mas no en la procedencia del recurso de reconsideración".
(Disponible en la página web del OEFA en el siguiente link: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=11040)

¹⁵ Folios 833 al 905 del Expediente.

¹⁶ Folios 912 al 953 del Expediente.



- b) Mapa de Suelos (Figura 2.12), la cual forma parte de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental "Incremento de Reservas y Optimización del Plan de Minado" aprobado por Resolución Directoral N° 054-2011-MEM-AAM del 18 de febrero de 2011.
 - c) Mapa de Capacidad de Uso Mayor de las Tierras (Figura 2.14), la cual forma parte de la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental "Incremento de Reservas y Optimización del Plan de Minado" aprobado por Resolución Directoral N° 054-2011-MEM-AAM del 18 de febrero de 2011.
 - d) Parte pertinente del Estudio de Mecánica de Suelos con Fines de Cimentación.
 - e) Informe Técnico con las partes relevantes del Estudio de Mecánica de Suelos con Fines de Cimentación.
19. Cabe señalar que los documentos descritos no obraban en el Expediente con anterioridad y, por lo tanto, no fueron valorados por la autoridad administrativa antes de emitirse la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI, por lo que deben ser considerados como nuevos elementos probatorios que ameritan que esta Dirección realice un nuevo análisis.
20. Entonces, considerando que Antamina presentó su recurso de reconsideración dentro de los quince (15) días hábiles establecidos en el Numeral 24.4 del Artículo 24° del RPAS y los medios probatorios que presentó para sustentar el mismo no fueron evaluados por esta Dirección para la emisión de la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI, corresponde declarar procedente el referido recurso.

IV.2. Análisis del recurso de reconsideración

21. Antamina en su recurso de reconsideración: (i) reiteró los argumentos presentados en su escrito con fecha 10 de junio de 2013, referente a la legalidad de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM; (ii) cuestionó la interpretación del Artículo 5° del RPAAMM; y, (iii) remitió nuevos medios probatorios que a su criterio acreditarían que el derrame no ocasionó daño alguno.
- a) Con relación a la Resolución Ministerial 353-2000-EM/VMM
22. En su recurso de reconsideración, Antamina reitera los argumentos presentados en su escrito con fecha 10 de junio de 2013 referidos a la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad en tanto la autoridad administrativa pretende sancionar a la empresa en base a la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, siendo esta una norma que no tiene rango de ley y que es una norma sancionadora en blanco. En este sentido, sostiene que la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI es nula.
23. Lo argumentado por Antamina es una cuestión de puro derecho que no se basa en nueva prueba, por lo que no procede su cuestionamiento mediante un recurso de reconsideración, sino de apelación, según lo establecido en el Artículo 209° de la LPAG¹⁷.

¹⁷ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
"Artículo 209.- Recurso de apelación"

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico".



24. Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que estos fueron materia de pronunciamiento en la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI, por lo que esta Dirección se remite a lo desarrollado en dicha resolución¹⁸.
- b) Con relación a la supuesta interpretación extensiva del Artículo 5° del RPAAMM
25. Antamina señala que las resoluciones del TFA citadas en la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI no constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria por lo que si bien pueden ser tomadas como referencia por esta Dirección ello no implica desconocer las restricciones aplicables a la interpretación de normas jurídicas.
26. Lo argumentado por Antamina se refiere a cuestiones de puro derecho que no se basa en nueva prueba, por lo que no procede su cuestionamiento mediante un recurso de reconsideración, sino de apelación, de conformidad al Artículo 209° de la LPAG.
27. Sin perjuicio de ello, se realiza una breve descripción del concepto de precedente administrativo de observancia obligatoria y jurisprudencia administrativa. El precedente administrativo de observancia obligatoria implica el criterio emitido por los Tribunales, es decir por la máxima instancia administrativa, el cual tiene carácter vinculante.
28. El Artículo VI del Título Preliminar de la LPAG regula el precedente administrativo, considerando como requisitos los siguientes elementos: 1) debe ser un acto firme, 2) recaer en situaciones jurídicas no regladas plenamente, y 3) debe ser publicado en el Diario Oficial El Peruano¹⁹.
29. Guzman Napurí sostiene que la concepción del precedente administrativo pretende uniformizar la emisión de actos administrativos por parte de la entidad, a fin de permitir a los administrados una mayor facilidad para predecir el resultado de los procedimientos que inician²⁰. El precedente administrativo permite que la Administración tenga una guía de tramitación de casos parecidos, los que deberán ser resueltos de manera similar²¹.



¹⁸ Caber indicar que este extremo fue analizado en la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI, tal como se ha señalado en el numeral IV.1 de la citada resolución.

¹⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo VI.- Precedentes administrativos"

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes".

²⁰ GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*. Primera Edición. Lima: Ediciones Caballero Bustamante, 2011, p. 107.

²¹ Pág. 107



30. Por su parte, la jurisprudencia administrativa corresponde a una serie de pronunciamientos emitidos por el órgano administrativo con la finalidad de interpretar y precisar el sentido de las normas en los distintos ámbitos del derecho.
31. Las Resoluciones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental constituyen jurisprudencia administrativa, por lo que la administración puede considerar los criterios de dichos actos administrativos como válidos. En el presente caso, corresponde indicar que las resoluciones señaladas en la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI respecto a la interpretación del Artículo 5° del RPAAMM si bien no son precedentes de observancia obligatoria, esta Dirección ha amparado reiteradamente el criterio desarrollado en los pronunciamientos emitidos por la segunda instancia administrativa.
32. De igual manera, con la finalidad de esclarecer los cuestionamientos de la interpretación del Artículo 5° del RPAAMM, el 30 de octubre de 2014 la Primera Sala Especializada Permanente mediante Resolución N° 021-2014-OEFA/TFA-SEP1²² emitió un precedente administrativo de observancia obligatoria respecto a la determinación del Artículo 5° del RPAAMM.
33. Dicho ello, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha establecido que las obligaciones ambientales fiscalizables derivadas del Artículo 5° del RPAAMM contiene dos obligaciones :
- Adopción de medidas de prevención necesarias en resguardo del ambiente ante una posible afectación como producto de su actividad minera, no resultando necesario acreditar la existencia de un daño al ambiente; y,
 - No exceder los LMP.
34. Respecto a los métodos de interpretación del Artículo 5° del RPAAMM, esta Dirección concuerda con el criterio adoptado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental que señala que no es suficiente la interpretación literal de la norma para lograr una adecuada protección al derecho, sino que esta debe ser entendida en el trasfondo de su finalidad, que acorde con el ordenamiento jurídico en materia ambiental y con la norma constitucional, es la preservación del ambiente, en cuyo contexto la prevención se erige como un principio fundamental²³.
35. Según reiterados pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Ambiental, debe precisarse que no es necesario acreditar el incumplimiento conjunto de las obligaciones derivadas del Artículo 5° del RPAAMM para establecer una posible sanción o determinar responsabilidad administrativa, sino que las mismas se acreditan en forma disyuntiva.
36. Por consiguiente, la Dirección de Fiscalización considera que ha quedado confirmada la comisión de la infracción del Artículo 5° del RPAAMM por parte de Antamina.
- c) La falta de adopción de medidas de previsión y control para evitar el derrame de relaves ocurrido en la planta concentradora



²² Disponible en el portal web del OEFA.

²³ Criterio establecido en la Resolución N° 021-2014-OEFA/TFA-SEP1



37. En su recurso de reconsideración Antamina alega que adoptó medidas de previsión y control, y que no se ha producido afectación al medio ambiente. En este sentido, corresponde analizar los documentos presentados como nueva prueba.

(i) Mapa de Uso Actual de las Tierras (Figura 2.15):

Documento de fecha 29 de junio de 2010, detalla la calidad de las tierras que caracterizan el área donde ocurrió el derrame de relaves, las cuales califican como tierras no agrícolas según el documento presentado.

Asimismo, se desprende que el área en el cual ocurrió el derrame de relaves corresponde a la zona industrial de la Unidad Minera Antamina.

No obstante, este medio probatorio no genera convicción para acreditar que la empresa minera adoptó las medidas de previsión y control necesarias a fin de evitar el derrame de relaves.

(ii) Mapa de Suelos (Figura 2.12):

Documento de fecha 29 de junio de 2010, indica la clasificación y características de la superficie del suelo en donde ocurrió el derrame de relaves, así como las áreas circundantes.

Este medio probatorio no genera convicción para acreditar que la empresa minera adoptó las medidas de previsión y control a fin de evitar el derrame de relaves.

(iii) Mapa de Capacidad de las Tierras (Figura 2.14):

Documento de fecha 20 de enero de 2009, señala la capacidad de las tierras en donde ocurrió el derrame de relaves.

Además, se desprende que el área en el cual ocurrió el derrame de relaves corresponde a la zona industrial de la Unidad Minera Antamina.

Este medio probatorio no genera convicción para acreditar que la empresa minera adoptó las medidas de previsión y control a fin de evitar el derrame de relaves.

(iv) Parte pertinente del Estudio de Mecánica de Suelos con Fines de Cimentación para la Ampliación de la Planta Concentradora:

Documento de fecha 20 de enero de 2009, en el cual se detalla el estudio de mecánica de suelos con fines de cimentación realizado en las instalaciones aledañas de la planta concentradora de Antamina.

Este medio probatorio no genera convicción para acreditar que la empresa minera adoptó las medidas de previsión y control a fin de evitar el derrame de relaves.

(v) Informe Técnico del Estudio de Mecánica de Suelos con Fines de Cimentación:





Documento de fecha 17 de julio de 2014, en el cual se señala que en caso se ocasione un derrame de relaves no se producirá una afectación al medio ambiente.

Este medio probatorio no genera convicción para acreditar que la empresa minera adoptó las medidas de previsión y control a fin de evitar el derrame de relaves.

38. Por tanto, las nuevas pruebas aportadas por Antamina no desvirtúan el incumplimiento al Artículo 5° del RPAAMM, dado que no se acreditó que el titular minero adoptó las medidas necesarias para evitar e impedir el derrame de relaves originado en el interior de la planta concentradora, el cual se extendió al exterior por la puerta N° 10.
39. Sobre el particular, cabe señalar que dicha documentación no guarda relación con la presunta infracción imputada, toda vez que dichos medios de prueba consisten en la descripción del área del derrame; mientras que la presente infracción consiste en la conducta que adoptó el titular minero para evitar posibles impactos al medio ambiente; por lo que, la valoración de esta nuevas pruebas no varían el sentido de la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI.
40. El titular minero debió implementar las medidas de previsión y control necesarias a efecto de evitar el derrame de relaves originado en el interior de la planta concentradora. Cabe agregar que, si bien el área donde sucedieron los hechos está localizada dentro de las instalaciones del titular minero, esta situación no la exime de la obligación de adoptar medidas de previsión y control para no causar posibles efectos adversos al ambiente circundante a sus operaciones²⁴.
41. Finalmente, la acreditación de un daño real no es un requisito indispensable o condición para sancionar la falta de medidas de prevención por parte del titular minero, toda vez que el Artículo 5° del RPAAMM tiene por objetivo principal prevenir impactos negativos y asegurar la protección del ambiente.
42. Por todo lo expuesto, cabe concluir lo siguiente:
 - (i) Los documentos presentados por Antamina evidencian que el derrame de relaves se produjo sobre el suelo;
 - (ii) No se constata que Antamina haya ejecutado medidas de previsión y control a efectos de evitar el derrame de relaves originado en la planta concentradora, el cual se extendió fuera de la referida planta;
43. Por tanto, los medios probatorios detallados no desvirtúan la conducta infractora relacionada con la falta de medidas de previsión y control para evitar el derrame de relaves originado en el interior de la planta concentradora, el cual se extendió hacia el exterior por la puerta N° 10, afectando cincuenta (50) metros aproximadamente fuera de la referida planta.



²⁴ El Tribunal de Fiscalización Ambiental mediante Resolución 096-2013-OEFA/TFA del 23 de abril del 2013 se ha pronunciado sobre un caso similar al hecho materia de cuestionamiento. En este sentido, respecto a las medidas de previsión y control señala "(...) que si bien el área donde sucedieron los hechos está localizada dentro de las instalaciones de la apelante, aquello no eximia a Antamina de la obligación de adoptar medidas de previsión y control para no causar posibles efectos adversos al ambiente".



44. En consecuencia, corresponde declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Antamina.

IV.3 Sobre la calificación de reincidente

45. En relación a la calificación de reincidente de Antamina, cabe precisar que considerando que mediante la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI se declaró su responsabilidad por infringir el tipo infractor previsto en el Artículo 5° del RPAAMM, y que lo alegado por Antamina en su recurso de reconsideración no desvirtúa dicha imputación, esta Dirección se remite a lo desarrollado en el Numeral IV.5 de dicha resolución, que declaró su reincidencia.

IV.4 Determinación de la Multa

46. En el presente caso, se verifica que la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI sancionó a Antamina con una multa de diez (10) UIT por el incumplimiento al Artículo 5° del RPAAMM, la misma que constituye multa fija en atención a lo dispuesto en el Numeral 3.1 del Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, razón por la cual no corresponde aplicar la reducción del 50% de la sanción impuesta, tal como lo establece el Artículo 4° las Normas Reglamentarias.
47. En consecuencia, corresponde declarar **infundado** el recurso de reconsideración interpuesto por Antamina, quedando establecido el monto de diez (10) UIT establecido en la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI.

En uso de las facultades conferidas con el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Compañía Minera Antamina S.A. contra la Resolución Directoral N° 275-2014-OEFA/DFSAI por el incumplimiento al Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, de acuerdo con los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo 2°.- Informar que contra la presente resolución es posible la interposición del recurso administrativo de apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en el Numeral 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y Comuníquese.

.....
María Luisa Egúsquiza Mori
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA