



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

**RESOLUCIÓN N° 036-2016-OEFA/TFA-SEM**

EXPEDIENTE N° : 058-2015-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : MINERA PAMPA DE COBRE S.A.C.  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1284-2015-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se integra la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, señalando que cada una de las conductas infractoras cometidas por Minera Pampa de Cobre S.A.C. consistentes en incumplir los compromisos establecidos en su instrumento de gestión ambiental al: (i) no realizar el mantenimiento de los canales de coronación del tajo Cuprita, del Pad Bioreactor, del Pad Dinámico y del depósito de desmonte Cuprita; (ii) realizar la disposición de sacos de nitrato de amonio sobre parihuelas a la intemperie; y, (iii) no culminar con implementar las estructuras hidráulicas previstas al lado Oeste de la Poza PLS de Óxidos P-1, además de que generó el incumplimiento de la norma sustantiva contenida en el artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, configuró la infracción prevista en el numeral 2.2 del Punto 2 del 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, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, en el extremo que declaró reincidente a Minera Pampa de Cobre S.A.C. por la comisión de infracciones por el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 016-93-EM".

Lima, 31 de mayo de 2016

**I. ANTECEDENTES**

1. Minera Pampa de Cobre S.A.C. (en adelante, **Minera Pampa de Cobre**)<sup>1</sup> es titular de la Unidad Minera Minas de Cobre Chapi (en adelante, **UM Minas de Cobre**)

<sup>1</sup> Registro Único de contribuyentes 20268062671.

**Chapi**) ubicada en los distritos de La Capilla y Polobaya, provincias de General Sánchez Cerro y Arequipa, departamentos de Moquegua y Arequipa, respectivamente.

2. Del 18 al 20 de abril de 2013, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)<sup>2</sup> realizó una Supervisión Regular en las instalaciones de la UM Minas de Cobre Chapi (en adelante, **Supervisión Regular del año 2013**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Minera Pampa de Cobre, conforme se desprende del Informe N° 120-2014-OEFA/DS-MIN<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>4</sup> y del Informe Técnico Acusatorio N° 401-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)<sup>5</sup>
3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 095-2015-OEFA-DFSAI/SDI del 19 de marzo de 2015<sup>6</sup>, 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 Minera Pampa de Cobre.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por la administrada<sup>7</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015<sup>8</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Minera Pampa de Cobre<sup>9</sup>, por las conductas infractoras que se señalan en el Cuadro N° 1 a continuación<sup>10</sup>:

<sup>2</sup> A través de la empresa supervisora Shesa Consulting S.A.

<sup>3</sup> Cabe mencionar que el Informe N° 14-2013-SHESA, el cual fue aprobado de manera preliminar por el Informe N° 266-2013-OEFA/DS-MIN, forma parte integrante del Informe de Supervisión.

<sup>4</sup> Dicho informe obra en un medio electrónico (CD), folio 11.

<sup>5</sup> Folios 1 al 26.

<sup>6</sup> Folios 27 al 40. La referida resolución subdirectorial fue notificada a Minera Pampa de Cobre el 20 de marzo de 2015 (foja 41).

<sup>7</sup> Folios 42 al 84.

<sup>8</sup> Folios 160 al 182. La resolución directoral mencionada fue notificada a Minera Pampa de Cobre el 25 de enero de 2016 (folio 183).

<sup>9</sup> Cabe señalar que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa por parte de Minera Pampa de Cobre se realizó en virtud de lo dispuesto 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 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230:

**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.**

**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.

(...)

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.**

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) 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, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado. 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 inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

Cabe indicar que mediante la Resolución Subdirectoral N° 095-2015-OEFA-DFSAI/SDI, se imputó a Minera Pampa de Cobre además el supuesto incumplimiento de la Recomendación N° 1 de la Supervisión Regular del año 2011, consistente en no haber implementado un sistema de monitoreo constante para evitar fugas o filtraciones de solución hacia el medio ambiente y evitar impactos, debiendo además, señalar.

No obstante ello, mediante el Artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI se dispuso el archivo del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Minera Pampa de Cobre respecto de la conducta infractora antes mencionada; en ese sentido, en el Cuadro N° 1 solo se indican las conductas infractoras por las cuales se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la referida empresa en primera instancia.

**Cuadro N° 1: Conductas infractoras por las que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Minera Pampa de Cobre en la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero realizó la disposición inadecuada de sus residuos sólidos peligrosos (lodo con grasa y aceite) en el Taller de Mantenimiento Cuprita.	Numeral 5 del artículo 25° y artículo 38° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) <sup>11</sup> .	Numeral 7.2.16 del ítem 7.2 del 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 aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM (en adelante, Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM) <sup>12</sup> .

<sup>11</sup> DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

**Artículo 25.- Obligaciones del generador**

El generador de residuos del ámbito no municipal está obligado a:

(...)

5. Almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme se establece en la Ley, el Reglamento y, en las normas específicas que emanen de éste;

(...)

**Artículo 38.- Acondicionamiento de residuos**

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente (...)

<sup>12</sup> DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM, que aprueba el Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de noviembre del 2012.

TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES AMBIENTALES Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES EN LA GRAN Y MEDIANA MINERÍA RESPECTO DE LABORES DE EXPLOTACIÓN, BENEFICIO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE CONCENTRADOS DE MINERALES				
INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	SANCIÓN PECUNIARIA	SANCIÓN NO PECUNIARIA	CLASIFICACIÓN DE LA SANCIÓN
7	OBLIGACIONES REFERIDAS AL MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS			
7.2	OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DESDE LA GENERACIÓN HASTA LA DISPOSICIÓN FINAL			



N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
2	El titular minero no realizó el mantenimiento de los canales de coronación del tajo Cuprita, del Pad Bioreactor, del Pad Dinámico y del depósito de desmonte Cuprita, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 18° de la Ley N° 28611 y artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM (en adelante, <b>Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM</b> ) <sup>13</sup> .	Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM <sup>14</sup> .

7.2.16	No almacenar, acondicionar, tratar o disponer los residuos peligrosos en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada, conforme a la LGRS, el RLGRS y, en las normas que emanen de éste	Artículo 25° numeral 5° RLGRS	Hasta 3000 UIT	PA/RA	GRAVE
--------	--	-------------------------------	----------------	-------	-------

<sup>13</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.

(...)

**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 del 1993.

**Artículo 6.-** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 225° de la Ley, es obligación del titular poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidos en el Estudio de Impacto Ambiental y/o Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, basados en sistemas adecuados de muestreo, análisis químicos, físicos y mecánicos, que permitan evaluar y controlar en forma representativa los efluentes o residuos líquidos y sólidos, las emisiones gaseosas, los ruidos y otros que puedan generar su actividad, por cualquiera de sus procesos cuando éstos pudieran tener un efecto negativo sobre el medio ambiente. Dichos programas de control deberán mantenerse actualizados, consignándose en ellos la información referida al tipo y volumen de los efluentes o residuos y las concentraciones de las sustancias contenidas en éstos.

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

<sup>14</sup> DECRETO SUPREMO N° 007-2012-MINAM.

TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES AMBIENTALES Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES EN LA GRAN Y MEDIANA MINERÍA RESPECTO DE LABORES DE EXPLOTACIÓN, BENEFICIO, TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO DE CONCENTRADOS DE MINERALES				
INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	SANCIÓN PECUNIARIA	SANCIÓN NO PECUNIARIA	CLASIFICACIÓN DE LA SANCIÓN

*EM*

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	El titular minero realizó la disposición de sacos de nitrato de amonio sobre parihuelas a la intemperie, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental	Artículo 18° de la Ley N° 28611 y artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.
4	El titular minero no culminó con implementar las estructuras hidráulicas previstas al lado Oeste de la Poza PLS de Óxidos P-1, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 18° de la Ley N° 28611 y artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

Fuente: Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI  
Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

**Respecto de la conducta infractora N° 1: “El titular minero realizó la disposición inadecuada de sus residuos sólidos peligrosos (lodo con grasa y aceite) en el Taller de Mantenimiento Cuprita”**

- (i) Durante la Supervisión Regular del año 2013, se constató la disposición inadecuada de material peligroso (lodo con grasa y aceite) en el Taller de Mantenimiento Cuprita, lo cual se consignó en el ítem “Hallazgos de la Supervisión Ambiental 2013” del Informe de Supervisión y se aprecia en la fotografía N° Hz-12 del referido informe<sup>15</sup>.
- (ii) En cuanto a lo alegado por Minera Pampa de Cobre, respecto de que según su Plan de Manejo Ambiental contenido en la Modificación del EIA de la UM

2	OBLIGACIONES REFERIDAS AL INSTRUMENTO 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 10000 UIT	PA/SPLC/CTPT/DTD	MUY GRAVE

<sup>15</sup> Páginas 47 y 183 del Tomo I del Informe de Supervisión, obrante en soporte virtual (CD). Folio 11.



Minas de Cobre Chapi, aprobada por Resolución Directoral N° 031-2008-MEM/AAM del 13 de febrero de 2008 (en adelante, **Modificación del EIA**), los efluentes de los talleres de reparaciones serían tratados con el sistema de trampa de grasas y aceites y que los lodos con grasa y aceite se encontraban al interior de la trampa de grasas, cuya finalidad es evitar que dichos lodos tengan contacto con el suelo durante el mantenimiento de los equipos mecánicos, la DFSAI señaló que no se estaba cuestionando el cumplimiento del compromiso ambiental señalado por el administrado ni tampoco si los lodos produjeron impactos al ambiente, sino el manejo adecuado de sus residuos sólidos peligrosos (lodos con grasa y aceite) encontrados en el Taller de Mantenimiento Cuprita.

- (iii) En tal sentido, la primera instancia administrativa precisó que al haberse generado estos lodos a partir de un sistema de tratamiento de aguas o producto de las labores de lavado directamente, estos debieron ser dispuestos de acuerdo con el procedimiento descrito en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, esto es, colectando los lodos, procediendo a su embolsado y rotulación previo al traslado a la Estación de Transferencia de Residuos Peligrosos.
- (iv) En consecuencia, la DFSAI consideró acreditado que Minera Pampa de Cobre no realizó un manejo adecuado de los residuos sólidos peligrosos del Taller de Mantenimiento Cuprita, lo cual generó el incumplimiento del numeral 5 del artículo 25° y artículo 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

**Respecto de la conducta infractora N° 2: "El titular minero no realizó el mantenimiento de los canales de coronación del tajo Cuprita, del Pad Bioreactor, del Pad Dinámico y del depósito de desmonte Cuprita, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental".**

- (v) De acuerdo con la Modificación del EIA de la UM Minas de Cobre Chapi, Minera Pampa de Cobre se comprometió a construir y realizar el mantenimiento de los canales de coronación en todas las estructuras que forman parte de la UM Minas de Cobre Chapi.
- (vi) Pese a ello, durante la Supervisión Regular del año 2013 se detectó la falta de mantenimiento de los canales de coronación del Tajo Cuprita, Pad Bioreactor, Pad Dinámicos y Depósito de Desmonte Cuprita, lo cual se

consignó en el ítem "Hallazgos de la Supervisión Ambiental 2013" del Informe de Supervisión y se aprecia en las fotografías N<sup>os</sup> Hz-19, Hz-22, Hz-24 y Hz-31 del referido informe<sup>16</sup>.

(vii) Respecto de lo alegado por Minera Pampa de Cobre sobre que habría realizado el mantenimiento de las cunetas de todos los componentes y accesos, pero que debido a la gran dimensión de dichas infraestructuras (aproximadamente 30 kilómetros) no sería razonable exigir que todas estén limpias al mismo tiempo; y, además, cuando se realizaron las acciones de supervisión se habrían presentado fuertes lluvias. La DFSAI sostuvo que de la consulta referencial de la base de datos históricos del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología - Senamhi se verificó que no se registraron precipitaciones en la zona en fechas próximas a la Supervisión Regular del año 2013, y, por otro lado, las fotografías del Informe de Supervisión no permiten inferir la situación alegada por la administrada. Asimismo, la primera instancia administrativa indicó que la apelante no proporcionó medio probatorio alguno que permita acreditar que realizó el mantenimiento correspondiente a dichas estructuras ni que las lluvias hayan deseche dicha labor.

(viii) En consecuencia, la DFSAI concluyó que Minera Pampa de Cobre no realizó el mantenimiento de los canales de coronación del Tajo Cuprita, Pad Bioreactor, Pad Dinámicos y Depósito de Desmonte Cuprita, lo cual generó el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

**Respecto de la conducta infractora N° 3: "El titular minero realizó la disposición de sacos de nitrato de amonio sobre parihuelas a la intemperie, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental".**

(ix) Según el Estudio de Impacto Ambiental de la UM Minas de Cobre Chapi aprobado por Resolución Directoral N° 399-2005-MEM/AAM del 9 de setiembre de 2005 y modificado por Resolución Directoral N° 031-2008-MEM/AAM del 13 de febrero de 2008 (en adelante, **EIA de la UM Minas de Cobre Chapi**), Minera Pampa de Cobre se obligó a: (i) proporcionar contención secundaria a todo almacenamiento exterior de combustibles, reactivos y productos químicos con la finalidad de evitar riesgos de derrames

<sup>16</sup> Páginas 49 a 51 y 191 a 203 del Tomo I del Informe de Supervisión, obrante en soporte virtual (CD). Folio 11.



en el ambiente; y, (ii) la contención a implementar debía cumplir el requisito de un almacenamiento del 110% y estar construido de materiales impermeables.

- (x) No obstante ello, durante la Supervisión Regular del año 2013 se detectó la presencia de sacos de nitrato de amonio<sup>17</sup> dispuestos sobre parihuelas a la intemperie frente al Polvorín N° 1, lo cual se desprende de las fotografías N°s Hz-10 y Hz-11 del Informe de Supervisión.
- (xi) Con relación a lo señalado por Minera Pampa de Cobre en cuanto a que los referidos sacos de nitrato se encontraban en proceso de traslado a su almacén, debido a que ya no tenían utilidad, dado que por razones operativas determinados insumos pueden ser acondicionados por un breve lapso y de modo seguro en lugares cercanos a las áreas donde fueron requeridos a fin de que se programe su inmediato traslado; la DFSAI indicó que de la revisión de las fotografías N°s Hz-10 y Hz-11 se advierte que la administrada almacenó sacos de nitrato de amonio sobre parihuelas de madera como única medida de contención, incumpliendo el compromiso establecido en el EIA de la UM Minas de Cobre Chapi referido al almacenamiento de sustancias peligrosas contando con sistemas de contención secundaria construidas con materiales impermeables y con un almacenamiento del 110% que cumplan con la finalidad de evitar riesgos de derrames en el ambiente. Además de ello, la primera instancia administrativa precisó que el hecho de haberse tratado supuestamente de un almacenamiento temporal no exime que se le otorgue a los residuos peligrosos el tratamiento al que se comprometió en su instrumento de gestión ambiental.
- (xii) Por otro lado, respecto de lo sostenido por Minera Pampa de Cobre en el sentido que la presunta conducta infractora materia de análisis no generó un daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas y no afectó la eficacia de la función de supervisión directa, por lo que podría ser subsanada, la DFSAI señaló que el hecho imputado está referido al incumplimiento de la obligación del titular minero de los compromisos

<sup>17</sup>

Cabe señalar que el nitrato de amonio,  $\text{NH}_4\text{NO}_3$ , aunque conveniente para aplicar al suelo, requiere un cuidado considerable durante la fabricación y almacenamiento, porque es explosivo. Debido a lo cual, incluso se utiliza –mezclándolo con aceite– como combustible para formar explosivo que sirve como sustituto para la dinamita en explosiones en canteras y construcciones. Al respecto, MANAHAN, Stanley, *Introducción a la Química Ambiental*, Primera Edición. Editorial Reverte S.A. España. 2007, pág. 329.

establecidos en su instrumento de gestión ambiental para evitar daños al ambiente, razón por la cual no resulta necesario que se compruebe si se generó o no una afectación al ambiente, sino si Minera Pampa de Cobre cumplió o no el compromiso establecido en el EIA de la UM Minas de Cobre Chapi.

- (xiii) Por lo tanto, la DFSAI concluyó que Minera Pampa de Cobre no implementó sistemas de contención secundaria construidas con materiales impermeables y con un almacenamiento del 110% que cumplan con la finalidad de evitar derrames en el ambiente por el almacenamiento de sacos de nitrato de amonio, lo cual generó el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

**Respecto de la conducta infractora N° 4: “El titular minero no culminó con implementar las estructuras hidráulicas previstas al lado Oeste de la Poza PLS de Óxidos P-1, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental”.**

- (xiv) De acuerdo con el EIA de la UM Minas de Cobre, Pampa de Cobre se obligó a implementar una alcantarilla en el lado oeste de la Poza PLS de Óxidos P-1, según el plano de diseño de las pozas PLS e ILS y sistema de subdrenaje que forma parte del referido instrumento de gestión ambiental.

- (xv) Pese a ello, durante la Supervisión Regular del año 2013 se detectó que el canal de coronación del lado oeste de la Poza PLS de Óxidos se encontraba trunco al no haberse construido una alcantarilla de acuerdo con los planos del EIA de la UM Minas de Cobre, lo cual se consignó en el ítem “Hallazgos de la Supervisión Ambiental 2013” del Informe de Supervisión y se aprecia en la fotografía Nos Hz-25, Hz-26 y Hz-27 del referido informe<sup>18</sup>.

- (xvi) Respecto de lo alegado por Minera Pampa de Cobre sobre que antes de la Supervisión Regular del año 2013 ocurrieron fuertes lluvias que ocasionaron la obstrucción y deterioro de las alcantarillas, por lo que procedió nuevamente a colocarlas, la DFSAI reiteró que de la revisión de la información histórica de las estaciones del Senamhi: Huasacache y Puquina, próximas a la UM Minas de Cobre Chapi se desprende que no se registraron precipitaciones pluviales en la zona antes de la Supervisión Regular del año 2013 y que la situación alegada por la administrada no

<sup>18</sup> Páginas 49, 197 y 199 del Tomo I del Informe de Supervisión, obrante en soporte virtual (CD). Folio 11.



puede inferirse de las fotografías del Informe de Supervisión. Además, la DFSAI agregó que de ser cierta la afirmación del administrado, la alcantarilla que se debería ubicar en el lado oeste de la Poza de PLS de Óxidos habría sido obstruida por las precipitaciones en un lapso superior a un mes antes del desarrollo de la Supervisión Regular del año 2013 sin que el administrado hubiera adoptado las acciones destinadas a revertir dicho deterioro.

- (xvii) Finalmente, respecto de lo relacionado a los criterios de razonabilidad vulnerados, la DFSAI refirió que no se ha acreditado qué criterios habrían sido vulnerados en la determinación de responsabilidad de la presente infracción, máxime si la ausencia de la alcantarilla a implementar en el lado oeste de la Poza de PLS de Óxidos –de acuerdo con el Informe de Supervisión– generó el riesgo de rotura de la tubería de agua pudiendo inundar la Poza en mención.
- (xviii) Por lo expuesto, la primera instancia administrativa consideró que quedó acreditado que Minera Pampa de Cobre no implementó una alcantarilla en el lado oeste de la Poza PLS de Óxidos, contraviniendo los diseños incluidos en su instrumento de gestión ambiental, lo cual configuró el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

#### Respecto de la declaración de reincidencia

- (xix) La DFSAI refirió que en el presente procedimiento administrativo sancionador ha quedado acreditada la responsabilidad administrativa por parte de Minera Pampa de Cobre por los hechos detectados en la Supervisión Regular del año 2013 que generaron el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.
- (xx) En razón que la Resolución Directoral N° 602-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre de 2013, sancionó a Minera Pampa de Cobre por el incumplimiento del referido artículo 6°; y que dicha Resolución fue consentida al haber transcurrido el plazo para impugnarla; corresponde declarar reincidente a Minera Pampa de Cobre por el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, así como disponer su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA.

6. Mediante escrito de fecha 15 de febrero de 2016<sup>19</sup>, Minera Pampa de Cobre apeló la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI únicamente en el extremo referido a la declaración de reincidencia por el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, argumentando lo siguiente:

a) Minera Pampa de Cobre alegó que la DFSAI la calificó como reincidente respecto del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, debido a que mediante Resolución Directoral N° 602-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre de 2013 fue sancionada por la comisión de 15 conductas infractoras vinculadas al incumplimiento del referido artículo. No obstante ello, dichas conductas infractoras no son idénticas a las conductas infractoras por las que se le ha atribuido responsabilidad administrativa en el presente procedimiento administrativo sancionador; razón por la que no se configura un supuesto de reincidencia.

b) Asimismo, la administrada manifestó que los lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobados mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA-PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA-PCD**) precisan que la reincidencia se configura cuando se comete una nueva infracción cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de la infracción anterior; es decir, la "Reincidencia Propia Específica"<sup>20</sup>.

c) Por ello, en concordancia con lo establecido en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA-PCD, se tiene que para calificar a un administrado como reincidente se deberá tomar en consideración: (i) la identidad del autor; (ii) la identidad del supuesto de hecho infractor; (iii) la existencia de una resolución firme, y; (iv) el plazo.

d) En ese sentido, la identidad del supuesto de hecho infractor constituye un elemento esencial para que válidamente se configure un supuesto de reincidencia, el cual, bajo una interpretación garantista, significa incurrir en la misma conducta infractora, lo que determina que, en el caso de un

<sup>19</sup> Folios 184 al 198.

<sup>20</sup> Según el administrado, la reincidencia propia específica se produce cuando todos los delitos cometidos son de la misma especie; es decir, cuando se afecta al mismo bien jurídico.



procedimiento administrativo sancionador, la Autoridad Administrativa verifique que la conducta por la que previamente se ha sancionado al Administrado se subsuma exactamente en la nueva conducta infractora; sin embargo, ello no habría sucedido en el presente caso.

e) La administrada precisó que la Resolución Directoral N° 602-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre de 2013 la sancionó por incumplir el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, por haber cometido las siguientes conductas infractoras:

- No se construyeron canales de coronación en las estructuras del componente tajos superficiales de la UM Minas de Cobre de Chapi.
- No se completó la construcción de canales de coronación de los Pad de Lixiviación, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se construyó el sistema hidráulico integral de protección de aguas de escorrentía del área de los Pad de Lixiviación, incumpliendo el compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se completó la construcción de algunos tramos de la trinchera para anclar la geomembrana en el área de los Pad de Lixiviación, incumpliendo el compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se instalaron los pozos de monitoreo de aguas subterráneas, ni realizado los monitoreos con la finalidad de obtener datos para evaluar el comportamiento de los componentes del sistema de lixiviación, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se implementaron las estructuras hidráulicas de los depósitos de desmonte, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se implementó la impermeabilización de los depósitos de desmonte, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se implementó el sistema de drenaje de los depósitos de desmonte, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se implementó las pozas de contingencia para la neutralización de aguas acidas de los depósitos de desmonte, incumpliendo el

compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.

- No se implementó el sistema de bombeo para la recirculación de aguas de los depósitos de desmonte, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se realizó las pruebas cinéticas (dinámicas) en el botadero de desmonte Cuprita, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se implementó las estructuras de disposición final, ni el método de disposición final de la trinchera sanitaria tipo trocha, incumpliendo el compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se implementó el tratamiento aeróbico de fangos activados para el tratamiento de aguas servidas, incumpliendo el compromiso asumido en su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se implementaron los inclinómetros en el Pad Rom y los botaderos de desmonte, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.
- No se implementaron los pozos de monitoreo geotécnico del Pad Rom y botaderos de desmonte, incumpliendo el compromiso asumido en la Modificación de su Estudio de Impacto Ambiental.

f) De otro lado, en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha atribuido responsabilidad administrativa a Minera Pampa de Cobre por incumplir el mencionado artículo 6°, por las siguientes conductas:

- No haber realizado el mantenimiento de los canales de coronación del tajo Cuprita, del Pad Bioreactor, del Pad Dinámico y del depósito de desmonte Cuprita.
- Haber realizado la disposición de sacos de nitrato de amonio sobre parihuelas a la intemperie.
- No haber culminado con implementar las estructuras hidráulicas previstas al lado oeste de la Poza PLS de Óxidos P-1.

g) La resolución apelada no desarrolla cómo las conductas por las cuales se sancionó a Minera Pampa de Cobre en la Resolución Directoral N° 602-2013-OEFA/DFSAL del 27 de diciembre de 2013 son idénticas a las que se le ha atribuido responsabilidad administrativa en el presente procedimiento sancionador; por tanto, la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAL adolece de vicio de nulidad por falta de motivación.



- h) En función a lo anterior, Minera Pampa de Cobre refiere que es evidente que las conductas infractoras por las que previamente se la sancionó no son idénticas a aquellas por las que se le ha atribuido responsabilidad administrativa en el presente procedimiento administrativo sancionador; razón por la que no se configura un supuesto de reincidencia.
7. El 31 de mayo de 2016, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Minera Pampa de Cobre ante la Sala Especializada en Minería, tal como consta en el acta correspondiente<sup>21</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>22</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>23</sup>, el OEFA es un organismo público técnico

<sup>21</sup> Folio 221.

<sup>22</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>23</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, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

### Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

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>24</sup>.
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>25</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>26</sup> al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>27</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión,

(...)

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

24

**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.

25

**DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.**

**Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**

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

26

**LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.**

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

27

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2010-OEFA/CD, que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.**

**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería, transferidas del OSINERGMIN será el 22 de julio de 2010.



fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.

12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>28</sup> y los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>29</sup> 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 sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala 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>30</sup>.

28

#### 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.

29

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

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

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

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

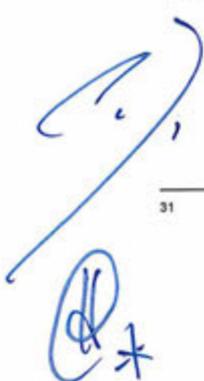
Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

30

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

14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>31</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 tal 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 cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>32</sup>.
17. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>33</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el

 <sup>31</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

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

<sup>32</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>33</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.





derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>34</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>35</sup>.

18. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>36</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>37</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (ii.1) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii.2) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>38</sup>.

<sup>34</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, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"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>35</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>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>37</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido".*

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

19. 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.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>39</sup>.
21. Bajo dicho 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. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

22. Minera Pampa de Cobre apeló la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI en el extremo referido a la calificación de reincidencia; sin embargo, no formuló ningún argumento respecto de la determinación de existencia de responsabilidad administrativa por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1; por lo tanto, dichos extremos han quedado firmes, en aplicación del artículo 212° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>40</sup>.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida en el presente procedimiento administrativo sancionador consiste en determinar si correspondía declarar reincidente a Minera Pampa de

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>40</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

**Artículo 212°.- Acto firme**

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



Cobre por la comisión de infracciones por el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

## V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### V.1 Si correspondía declarar la configuración del supuesto de reincidencia como un factor agravante a ser aplicado en el caso de una eventual sanción a Minera Pampa de Cobre por la comisión de infracciones por el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM

24. Minera Pampa de Cobre alegó que la DFSAI la calificó como reincidente, considerando que mediante la Resolución Directoral N° 602-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre de 2013 se le sancionó por cometer quince (15) conductas infractoras que generaron el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM y que a través de la resolución apelada se le ha atribuido responsabilidad administrativa por tres (3) conductas infractoras que generaron el incumplimiento de dicha norma; ello, sin tener en cuenta que las conductas infractoras por las que previamente se le sancionó no son idénticas a aquellas materia del presente procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual no existiría identidad del supuesto de hecho infractor, elemento esencial para que se configure un supuesto de reincidencia, conforme a lo establecido en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD.

25. Sobre el particular, debe precisarse que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD se aprobaron los lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA, cuyo objeto es establecer los criterios que permitan a la DFSAI y a este Tribunal –en este último caso cuando corresponda– calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, a efectos de determinar la graduación de las sanciones<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> RESOLUCIÓN N° 020-2013-OEFA/PCD, que aprobó los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de febrero de 2013.

#### II. OBJETO

5. El objeto del presente documento es establecer los criterios que permitan a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y al Tribunal de Fiscalización Ambiental calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el

26. Por su parte, la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, que aprueba las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, establece que son supuestos de hecho del tipo infractor aquellas conductas de acción u omisión que signifiquen o expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables<sup>42</sup>.
27. Se desprende entonces –de acuerdo con el marco normativo antes señalado–, que la reincidencia se configura cuando el administrado comete una nueva infracción, cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de la infracción anterior<sup>43</sup>, siendo que el término “supuesto de hecho del tipo infractor” se debe entender como *“aquella conducta de acción u omisión que signifique o exprese el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables”*<sup>44</sup>.
28. Al respecto, es oportuno señalar que del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM se desprende la exigibilidad de todos los compromisos ambientales asumidos en los estudios de impacto ambiental por parte del titular minero, imponiéndoles la obligación de poner en marcha y mantener la totalidad de los programas de previsión y control contenidos en sus instrumentos de gestión ambiental; por lo que la obligación ambiental fiscalizable que subyace en dicha norma es cumplir con los compromisos establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental.

OEFA, para la graduación de la sanción ambiental correspondiente, así como para la incorporación del respectivo infractor reincidente en el Registro de Infractores Ambientales - RINA.

<sup>42</sup> RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 038-2013-OEFA/CD, que aprueba las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano 18 de setiembre de 2013.

**CUARTA.- Sobre el contenido del supuesto de hecho del tipo infractor**

4.1 Se tipifican como supuestos de hecho de infracciones administrativas aquellas conductas de acción u omisión que signifiquen o expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, incluyendo las vinculadas a la fiscalización ambiental.

<sup>43</sup> RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 020-2013-OEFA/PCD.  
IV. DEFINICIÓN DE REINCIDENCIA

9. La reincidencia se configura cuando se comete una nueva infracción cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de la infracción anterior.

<sup>44</sup> RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 038-2013-OEFA/CD.

**CUARTA.- Sobre el contenido del supuesto de hecho del tipo infractor**

4.1 Se tipifican como supuestos de hecho de infracciones administrativas aquellas conductas de acción u omisión que signifiquen o expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, incluyendo las vinculadas a la fiscalización ambiental.

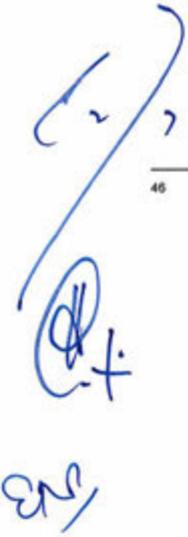
29. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 602-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre del 2013<sup>45</sup> se sancionó a Minera Pampa de Cobre por incumplir diversos compromisos establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental, lo que conllevó a incurrir en infracciones por el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM. Cabe indicar que dicha Resolución fue consentida al no haber sido impugnada.
30. Por otro lado, mediante Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI, se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Minera Pampa de Cobre por incumplir compromisos establecidos en el EIA de la UM Minas de Cobre Chapi, por lo que se configuraron las infracciones por el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM. Asimismo, la DFSAI dispuso declarar a la citada empresa como reincidente por incurrir en infracciones referidas al incumplimiento de dicha norma.
31. Ahora bien, de la revisión de las resoluciones directorales antes mencionadas, esta Sala advierte que en ambos casos se trata del **mismo supuesto de hecho del tipo infractor**, toda vez que tanto las conductas infractoras vinculadas a la Resolución Directoral N° 602-2013-OEFA/DFSAI como las relacionadas a la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI corresponden a infracciones por el incumplimiento de una misma obligación ambiental fiscalizable, referida a cumplir con los compromisos establecidos en los instrumentos de gestión ambiental, la misma que está contenida en el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.
32. Por lo tanto, contrariamente a lo alegado por Minera Pampa de Cobre, en el sentido que se le habría declarado reincidente a pesar que las conductas infractoras por las que se le ha sancionado previamente no son idénticas a las conductas por las que se la ha atribuido responsabilidad administrativa en el presente procedimiento administrativo sancionador, la resolución que sirvió de sustento para calificarla bajo dicha condición así como la resolución apelada corresponden a conductas infractoras del mismo supuesto de hecho del tipo infractor, cumpliendo así con lo establecido en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD; razón por la cual, sí correspondía que la DFSAI la declare reincidente.
33. Por las consideraciones expuestas, esta Sala concluye que la DFSAI actuó correctamente al declarar reincidente a Minera Pampa de Cobre por la comisión de

<sup>45</sup> Dictada en el Expediente N° 096-2009-MA/R.

infracciones por el incumplimiento del artículo 6° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, por lo que se debe desestimar lo alegado por la administrada en su recurso de apelación.

Respecto de la norma que tipifica como infracción el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM

34. Cabe señalar que si bien los argumentos esgrimidos por Minera Pampa de Cobre contra la resolución apelada no están dirigidos a cuestionar cuál es la norma tipificadora configurada por el incumplimiento de la norma sustantiva contenida en el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, esta Sala considera pertinente evaluar dicho aspecto, a fin de establecer si se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>46</sup>.
35. En el presente caso, mediante Resolución Subdirectoral N° 095-2015-OEFA-DFSAI/SDI<sup>47</sup> emitida el 19 de marzo y notificada el 20 de marzo de 2015<sup>48</sup>, se imputó a Minera Pampa de Cobre, entre otras, las presuntas conductas infractoras que se muestran a continuación en el Cuadro N° 2:

  
<sup>46</sup> Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 2508-2004-AA/TC (fundamento jurídico 1):

*Este Colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)*

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se estaría vulnerando el principio del debido procedimiento antes referido, sino también el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho.

<sup>47</sup> Folios 27 al 40.

<sup>48</sup> Folio 41.



**Cuadro N° 2: Conductas infractoras imputadas a Minera Pampa de Cobre mediante Resolución Subdirectoral N° 095-2015-OEFA-DFSAI/SDI, por incumplir diversos compromisos establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental**

N°	Presunta conducta infractora	Norma sustantiva presuntamente incumplida	Norma tipificadora presuntamente infringida	Eventual sanción
1	El titular minero no habría realizado el mantenimiento de los canales de coronación del tajo Cuprita, del Pad Bioreactor, del Pad Dinámico y del depósito de desmonte Cuprita, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 18° de la Ley N° 28611 y artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.	Hasta 10000 UIT
2	El titular minero habría realizado la disposición de sacos de nitrato de amonio sobre parihuelas a la intemperie, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental	Artículo 18° de la Ley N° 28611 y artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.	Hasta 10000 UIT
3	El titular minero no habría culminado con implementar las estructuras hidráulicas previstas al lado Oeste de la Poza PLS de Óxidos P-1, incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 18° de la Ley N° 28611 y artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.	Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.	Hasta 10000 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 095-2015-OEFA-DFSAI/SDI  
Elaboración: TFA

36. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó que Minera Pampa de Cobre incurrió en las conductas infractoras N°s 1 al 3 del Cuadro N° 2 de la presente Resolución, por incumplir con compromisos establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental, lo que conllevó a su vez, al incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.
37. Al respecto, esta Sala advierte que al declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Minera Pampa de Cobre por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, la DFSAI omitió determinar la norma que califica como infracción el incumplimiento de dicha norma sustantiva y por la cual le correspondía asumir a la citada empresa la responsabilidad administrativa. Dicha determinación resultaba particularmente necesaria en la medida que a través de la Resolución Subdirectoral

095-2015-OEFA-DFSAI/SDI se le imputó a la administrada la configuración de la norma tipificadora correspondiente en el Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

38. En ese contexto, debe mencionarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 370° del Código Procesal Civil, aprobado por Decreto Legislativo N° 768<sup>49</sup> (aplicable de manera supletoria al presente procedimiento en atención a su Primera Disposición Final y en virtud a lo señalado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444), "el Juez Superior" (entendiéndose por tal, para efectos del presente procedimiento administrativo, esta Sala) tiene la potestad de integrar la resolución apelada en la parte decisoria, si la fundamentación aparece en la parte considerativa.

39. Por lo expuesto, esta Sala considera que corresponde integrar la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI, señalando que en dicho pronunciamiento se debió consignar que las conductas infractoras N°s 2, 3 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución, además de generar el incumplimiento de la norma sustantiva contenida en el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, configuró a su vez la infracción prevista en el Numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

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.

<sup>49</sup> DECRETO LEGISLATIVO N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

**Artículo 370°.- Competencia del Juez superior.-**

El Juez superior no puede modificar la resolución impugnada en perjuicio del apelante, salvo que la otra parte también haya apelado o se haya adherido. Sin embargo, puede integrar la resolución apelada en la parte decisoria, si la fundamentación aparece en la parte considerativa. Cuando la apelación es de un auto, la competencia del superior sólo alcanza a éste y a su tramitación.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- INTEGRAR** la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, señalando que las conductas infractoras descritas en los numerales 2, 3 y 4 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución, además de generar el incumplimiento de la norma sustantiva contenida en el artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM, configuran a su vez la infracción prevista en el numeral 2.2 del Punto 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1284-2015-OEFA/DFSAI del 31 de diciembre de 2015, en el extremo que declaró a Minera Pampa de Cobre S.A.C. reincidente por la comisión de infracciones por el incumplimiento del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a Minera Pampa de Cobre S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

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