



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 036-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

**EXPEDIENTE N°** : 875-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
**PROCEDENCIA** : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS<sup>1</sup>  
**ADMINISTRADO** : COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.  
**SECTOR** : MINERÍA  
**APELACIÓN** : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 988-2017-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *Se revoca el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017, que declaró reincidente a la Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. por el incumplimiento de lo dispuesto en el Literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo 020-2008-EM (RAAEM) en concordancia con el artículo 24° de la Ley General del Ambiente (LGA), el artículo 15° de la Ley N° 27446 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (LSEIA) y el artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSEIA) y por el incumplimiento del artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (LGRS); y, en consecuencia, se archiva el presente procedimiento administrativo sancionador, quedando agotada la vía administrativa*

Lima, 16 de febrero de 2018

<sup>1</sup> El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM. Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 875-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

## I. ANTECEDENTES

1. Compañía de Minas Buenaventura S.A.A2 (en adelante, Buenaventura) es titular de Unidad Minera Chucapaca (UM Chucapaca), ubicada en el distrito de Ichuña y Lloque, provincia de General Sánchez Cerro, departamento de Moquegua.
2. El proyecto de exploración de la UM Chucapaca cuenta con los siguientes instrumentos de gestión ambiental:
  - Declaración de Impacto Ambiental del proyecto Chucapaca, aprobada según Certificado de Viabilidad Ambiental N° 062-2008-MINEM-AAM del 10 de abril de 2008, modificada mediante Constancia de Aprobación Automática N° 007-2008-MEM-AAM del 7 de julio de 2008 y Constancia de Aprobación Automática N° 003-2009-MINEM-AAM del 14 de enero de 2009.
  - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado del proyecto Chucapaca, aprobado mediante resolución Directoral N° 249-2009-MEM-AAM del 14 de agosto de 2009, modificada mediante Resolución Directoral N° 209-2010-MEM-AMM del 17 de junio de 2010, Resolución Directoral N° 287-2013-MEM-AMM del 6 de agosto de 2013 y Resolución Directoral N° 345-2015-MEM-AMM del 4 de setiembre de 2015.
3. Del 11 al 13 de junio de 2014, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2014**) a las instalaciones de la UM Chucapaca, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Buenaventura, conforme se desprende de los Informes N°s 385-2014-OEFA/DS-MIN y 623-2016-OEFA/DS-MIN<sup>3</sup> y del Informe Técnico Acusatorio N° 1308-2016-OEFA/DS<sup>4</sup> (ITA).
4. Sobre la base de los Informes de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1076-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio de 2016<sup>5</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (SDI) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Buenaventura.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por Buenaventura el 6 de setiembre de 2016<sup>6</sup>, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 592-2017-OEFA/DFSAI/SDI el 28 de junio de 2017<sup>7</sup> (IFI).

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100079501.

<sup>3</sup> Se encuentran en un (1) disco compacto (CD) que obra a folio 40.

<sup>4</sup> Folios 30 al 39.

<sup>5</sup> Folios 61 al 70.

<sup>6</sup> Folios 73 al 80.

<sup>7</sup> Folios 81 al 90.

6. Posteriormente, analizados los descargos al IFI<sup>8</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017<sup>9</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Buenaventura<sup>10</sup>, por la comisión de las conductas infractoras que se detallan en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El titular minero no impermeabilizó dos tramos de las paredes laterales de la cancha de volatilización, según lo establecido en el documento de gestión	Literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° <sup>11</sup> del RAAEM, en concordancia con el artículo 24° de la LGA <sup>12</sup> , el artículo 15° de la LSNEIA <sup>13</sup> y el artículo 29° del RLSNEIA. <sup>14</sup>	Numeral 2.2 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión

<sup>8</sup> Folios 94 al 97.

<sup>9</sup> Folios 147 al 159.

<sup>10</sup> 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. 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, establece 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:

- 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.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- 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.

<sup>11</sup> **Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2008-EM**

**Artículo 7°.- Obligaciones del Titular (...)**

7.2 Durante el desarrollo de sus actividades de exploración minera, el titular está obligado a lo siguiente:

- Ejecutar todas las medidas dispuestas en el estudio ambiental correspondiente, en los plazos y términos aprobados por la autoridad.

<sup>12</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.**

**Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. 24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

<sup>13</sup> **Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.**

**Artículo 15°.- Seguimiento y control**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	ambiental del proyecto Chucapaca.		Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas prohibidas". Resolución de Consejo Directivo N° 049-013-OEFA/CD. <sup>15</sup>
2	El titular minero realizó un manejo inadecuado de sus residuos sólidos industriales no peligrosos toda vez que se encontraban mezclados, a la intemperie y sobre suelo.	Artículo 10° del RLGRS. <sup>16</sup>	Literal a) del Numeral 1 del Artículo 145° y Literal b) del Numeral 1 del artículo 147° del RLGRS. <sup>17</sup>

Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA.

7. La Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI, en el extremo de la declaración de la reincidencia, se sustentó en los siguientes fundamentos<sup>18</sup>:

- 15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.  
15.2 El MINAN, a través del organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental –OEFA, es el responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

-  14 **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAN.**

**Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto**

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

- 15 **Resolución de Consejo Directivo N° 049-013-OEFA/CD que aprueba el Cuadro de Tipificación e Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas.**

2.2 Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana. Sanción Grave. De 10 a 1000 UIT.

- 16 **Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS** Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

-  17 **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**

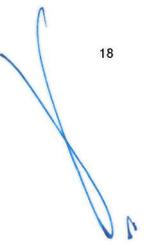
**Artículo 145°.-Infracciones**

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en: 1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

- a) Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos; (...)

**Artículo 147°.- Sanciones**

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas: 1. Infracciones leves (...).b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT.

-  18 Al respecto, es oportuno indicar que en este acápite se están presentando los fundamentos establecidos por la DFSAI referidos a las conductas infractoras descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y a la calificación de reincidente declarada mediante la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI, toda vez que en el recurso de apelación interpuesto por el administrado se presentan argumentos sobre dichos extremos.

- (i) La DFSAI anteriormente declaró responsable a Buenaventura, por el incumplimiento del literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM, conforme se detalla a continuación:

N°	Supervisión	Disposición incumplida	Resolución que sanciona y/o atribuye responsabilidad	Resolución que confirma y/o declara firme y/o consentida la Resolución de primera instancia
1	Supervisión especial realizada del 27 al 30 de octubre de 2010 en el proyecto de exploración minera "Mallay".	Literal a) del Numeral 7.2 del Artículo 7° del RAAEM	Resolución Directoral N° 728-2014-OEFA/DFSAI del 12 de diciembre de 2014.	Consentida el 11 de marzo de 2015, a través de la Resolución Directoral N° 216-2015-OEFA/DFSAI.
2	Supervisión especial realizada del 23 al 24 de marzo de 2013 en el proyecto de exploración minera "Chiptaj".		Resolución Directoral N° 1212-2015-OEFA/DFSAI del 22 de diciembre de 2015.	Consentida el 23 de marzo de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 0396-2016-OEFA/DFSAI.
3	Supervisión especial realizada del 17 al 18 de diciembre de 2013 en el proyecto de exploración minera "Chucapata".		Resolución Directoral N° 186-2016-OEFA/DFSAI del 08 de febrero de 2016.	Consentida el 13 de mayo de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 0667-2016-OEFA/DFSAI.
4	Supervisión especial realizada del 11 al 12 de abril de 2013 en el proyecto de exploración minera "Anamaray".		Resolución Directoral N° 781-2016-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2016.	Consentida el 14 de setiembre de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 1402-2016-OEFA/DFSAI.
5	Supervisión especial realizada del 23 al 24 de julio de 2013 en el proyecto de exploración minera "Colquemayo".		Resolución Directoral N° 894-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016.	Consentida el 11 de agosto de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 1187-2016-OEFA/DFSAI.

Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA.

- (ii) La DFSAI anteriormente declaró responsable a Buenaventura por el incumplimiento del artículo 10° del RLGRS, conforme se detalla a continuación:

N°	Supervisión	Disposición incumplida	Resolución que sanciona y/o atribuye responsabilidad	Resolución que confirma y/o declara firme y/o consentida la Resolución de primera instancia
1	Supervisión especial realizada del 19 al 21 de noviembre de 2012 en el proyecto de exploración minera "Orcopampa".	Artículo 10° del RLRS.	Resolución Directoral N° 661-2015-OEFA/DFSAI del 13 de julio de 2015.	Consentida el 25 de febrero de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 219-2016-EFA/DFSAI.
2	Supervisión especial realizada del 23 al 24 de marzo de 2013 en el proyecto de exploración minera "Colquemayo".		Resolución Directoral N° 894-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016.	Consentida el 11 de agosto de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 1187-2016-OEFA/DFSAI.

Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA.

- (iii) De acuerdo a lo señalado en la Resolución de Presidencia de Consejo de Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD, que aprobó los Lineamientos para calificar como reincidentes a los infractores ambientales en los sectores

económicos bajo el ámbito de competencia del OEFA, (en adelante, **Resolución N° 020-2013-OEFA/PCD**), para la configuración de reincidencia se deben tomar en cuenta las infracciones cometidas en los cuatro (4) años anteriores, a la comisión de la infracción reiterada.

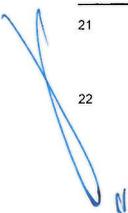
- (iv) Posteriormente, mediante Decreto Legislativo N° 1272<sup>19</sup> se modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y se derogó la Ley N° 29060, consolidándose dicha normativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**). En ese contexto, en el numeral 3 del artículo 246° de la referida norma, se estableció que la reincidencia implica la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- (v) Así, en el marco del análisis de la aplicación de la retroactividad benigna, la DFSAI consideró que toda vez que los regímenes de reincidencia establecidos en las normas citadas en el párrafo anterior emplean un punto de partida distinto para el conteo del plazo para la configuración de la reincidencia, se advertiría una implicancia importante; dependiendo de cuándo ocurra la infracción reincidente, podría resultar más beneficiosa la Resolución N° 020-2013-OEFA/PCD o el Decreto Legislativo N° 1272.
- (vi) Por lo que, la DFSAI sostiene que la regulación sobre la reincidencia, establecida en el citado Decreto Legislativo, de manera general no puede ser considerada como una norma más beneficiosa, pues para serlo debería resultar más favorable integralmente y de manera global a la generalidad de los casos. En atención a ello, la primera instancia precisa que un argumento, en contrario, conllevaría a que, dependiendo del caso en particular, pudiera resultar más beneficioso, en ocasiones, el régimen de reincidencia de la Resolución N° 020-2013-OEFA/PCD; y en otros, lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1272, lo que significaría la creación de un régimen *ad hoc* para cada caso donde deba evaluarse la regla de reincidencia a aplicar.
- (vii) En atención a ello, DFSAI declara reincidente a Buenaventura en el marco del régimen de reincidencia de la Resolución N° 020-2013-OEFA/PCD.

8. El 19 de octubre de 2017, Buenaventura interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI<sup>20</sup>, planteando que se declare la nulidad del artículo 4° de la Resolución Directoral N° 0988-2017-OEFA/DFSAI, por contravenir al TUO de la LPAG y los principios de legalidad y retroactividad benigna que rigen el procedimiento administrativo sancionador, argumentando lo siguiente:

<sup>19</sup> Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2016, entró en vigencia a partir del 22 de diciembre de 2016.

<sup>20</sup> Folios 147 al 159.

- 
- a) El administrado manifiesta que el artículo 103° de la Constitución Política del Perú establece el principio de irretroactividad de la ley como regla, pero a su vez reconoce excepcionalmente la retroactividad benigna en materia penal. Asimismo, el artículo 246° del TUO de la LPAG, dispone que “son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables”. En ese sentido, bajo los principios de igualdad y proporcionalidad, si se expone la retroactividad en la doctrina del derecho penal, entonces es perfectamente aplicable al derecho administrativo sancionador, estando a que la sanción administrativa, que tiene una finalidad represora, también cumple un rol preventivo.
- b) Asimismo, el titular minero sostiene que la DFSAI no analiza en el caso concreto, qué norma es la más benigna para Buenaventura, sólo se pronuncia sobre el análisis abstracto de la norma, negándose a aplicar la nueva norma sobre la base de principio de integridad, contrariamente a ello, sostiene que no existe norma que prohíba analizar el caso en concreto y determinar una regla benigna para un caso y otra para otro; por lo que concluye indicando que es perfectamente válido realizar un análisis en el caso concreto sobre que norma es más benigna.
- c) En ese sentido, para el caso de la infracción del literal a) del numeral 7.2 del artículo 7°, las resoluciones citadas en el punto 89<sup>21</sup> de la resolución apelada, distan en más de un año respecto de la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI, por lo que dentro del marco de la LPAG vigente, no se encontraría dentro del supuesto de reincidencia.
- d) Del mismo modo, para el caso de la infracción del artículo 10° del RLGRS, las resoluciones detalladas en el punto 90<sup>22</sup> de la resolución distan en más de un año respecto de la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI, por lo que dentro del marco del TUO de la LPAG, no se encontraría dentro del supuesto de reincidencia.
- e) Según el administrado, para el caso en concreto la norma más benigna sería la prevista en el TUO de la LPAG, debido a que con su aplicación se excluirían los antecedentes relevantes indicados en los considerandos 89 y 90 de la resolución materia de apelación.
- 
- f) Finalmente, el titular minero sostiene que la referida resolución estaría vulnerando el principio de legalidad, debido a que la Autoridad estaría haciendo una interpretación ilegal del principio de retroactividad benigna y de la misma forma contraviniendo el principio de legalidad consagrado en la LPAG como principio básico del procedimiento Administrativo Sancionador, en tanto que la norma estatuye que “Las autoridades



<sup>21</sup> Resoluciones a través de las cuales la DFSAI declaró anteriormente responsable a Buenaventura por el incumplimiento del Literal a) del Numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM.

<sup>22</sup> Resoluciones a través de las cuales la DFSAI declaró anteriormente responsable a Buenaventura por el incumplimiento del artículo 10° del RLGRS.

*administrativas deben actuar con respecto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron concedidas”;* en ese sentido, el OEFA estaría obligado a aplicar la norma más favorable para el administrado en cada caso en concreto.

## II. COMPETENCIA

9. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>23</sup>, se crea el OEFA.
10. 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 (**Ley N° 29325**)<sup>24</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se 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>25</sup>.

<sup>23</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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>24</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: (...)

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.

<sup>25</sup> **LEY N° 29325**  
**Disposiciones Complementarias Finales**

12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>26</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin<sup>27</sup> al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>28</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
13. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>29</sup> y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>30</sup> se dispone que el Tribunal de Fiscalización

---

**Primera.-** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, Supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>26</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>27</sup> **LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

**Artículo 18°.- Referencia al 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.

<sup>28</sup> **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.

<sup>29</sup> **LEY N° 29325**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

<sup>30</sup> **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

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

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

**Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

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

14. 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>31</sup>.
15. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>32</sup>, se 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.
16. 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.
17. En el sistema jurídico nacional, 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>33</sup>.
18. 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>34</sup> cuyo contenido esencial lo integra el

- 
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
  - d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

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

<sup>34</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.  
**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho: (...)

derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>35</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>36</sup>.

19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>37</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>38</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>39</sup>.
20. 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

---

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

<sup>35</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>36</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>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>38</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>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

21. 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>40</sup>.
22. 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

23. De la revisión de los argumentos expuestos en el recurso de apelación, se advierte que Buenaventura apeló únicamente el extremo referido a la declaración de la reincidencia de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto de los otros extremos de la resolución directoral materia de apelación; estos extremos han quedado firmes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del TUO de la LPAG<sup>41</sup>.
24. Se advierte también que el administrado en su recurso de apelación solicita que se declare la nulidad de la resolución de primera instancia señalando diversos argumentos relacionados a la declaración de reincidencia; en ese sentido, esta Sala evaluará dicho cuestionamiento verificando si se han configurado los presupuestos para declarar reincidente al administrado.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Determinar si correspondía declarar reincidente a Buenaventura por la comisión de la infracciones previstas en el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM y en el artículo 10° del RLGRS.

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>41</sup> Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

**TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

**Artículo 220°.- Acto firme**

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

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### VI.1 Determinar si correspondía declarar reincidente a Buenaventura por la comisión de la infracciones previstas en el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM y en el artículo 10° del RLGRS

#### Cuestiones preliminares

26. De manera previa al análisis de los argumentos del administrado, esta Sala considera importante analizar si correspondía declarar reincidente al administrado, de acuerdo al marco normativo vigente.
27. Al respecto, cabe señalar que la reincidencia es aquella circunstancia agravante, que encuentra como fundamento una mayor culpabilidad del sujeto infractor<sup>42</sup>; y para su apreciación requiere que:

*“(...) el infractor haya sido sancionado por resolución administrativa firme, que la firmeza exista al tiempo de cometerse la nueva infracción y que tal infracción sea de la misma naturaleza que la anterior, lo que supone que ambas protejan al mismo bien jurídico habiéndose producido una forma de ataque semejante (dolosa o culposa)”<sup>43</sup>.*

28. Sobre la misma, el Tribunal Constitucional, desde una perspectiva penal, ha señalado, sobre la noción de reincidencia, que<sup>44</sup>:

*“17. (...) la reincidencia constituye una circunstancia específica en que se halla una persona a la que se le imputa la comisión de un delito que abre espacio para la valoración de sus conductas anteriores, con miras a determinar la graduación de las penas (...) Así, la reincidencia es una situación fáctica consistente en la comisión de un delito en un momento en el cual el actor ha experimentado, previamente, una sanción por la comisión de uno anterior (...)”.*

29. En ese sentido, corresponde indicar que la reincidencia es aquella conducta cometida por parte del administrado, por la cual este ha sido sancionado previamente bajo una resolución que se encuentra firme.
30. Cabe señalar que, originalmente en el literal c) del artículo 230° de la LPAG, cometer dos veces la misma infracción era un criterio para la graduación de una sanción, conforme se presenta, a continuación:

**“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)*

<sup>42</sup> DE FUENTES BARDAJÍ, Joaquín y otros. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2009. p. 292.

<sup>43</sup> *Op. Cit.* p. 291.

<sup>44</sup> Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0014-2006-PI/TC. Fundamento jurídico 17.

c) *La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción (...)*”.

31. A fin de poder determinar los efectos de dicha circunstancia agravante en materia ambiental, en el año 2013 se establecieron los Lineamientos en la reincidencia ambiental, con el objetivo de establecer los criterios que permitan a la DFSAI y al Tribunal de Fiscalización Ambiental –en este último caso, cuando corresponda– calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores<sup>45</sup>.

32. Así, en los referidos lineamientos se establece que:

*“6. La reincidencia implica la comisión de una nueva infracción cuando el autor ya ha sido sancionado por una infracción anterior. (...)*

*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>46</sup>”.* (Énfasis agregado)

33. Asimismo, cabe indicar que de acuerdo con en el numeral V de los Lineamientos en la reincidencia ambiental, se estableció que la reincidencia está conformada por los siguientes elementos: i) la existencia de una resolución consentida o que agote la vía administrativa; y, ii) la reincidencia de las infracciones cometidas dentro de los cuatro (4) años anteriores<sup>47</sup>.

34. Sobre este punto, es pertinente indicar que, a través de sus decisiones, los órganos resolutivos del OEFA adoptaron el criterio conforme con los Lineamientos en la reincidencia ambiental, por el cual, la reincidencia se configuraba siempre que, dentro del plazo de cuatro (4) años existiera una resolución que declarara la responsabilidad por la comisión de una infracción sancionada en una resolución firme previa.

<sup>45</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 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>46</sup> RESOLUCIÓN N° 020-2013-OEFA/PCD. (...)

**III. CARACTERÍSTICAS**

6. La reincidencia implica la comisión de una nueva infracción cuando el autor ya ha sido sancionado por una infracción anterior. (...).

**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>47</sup> RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 020-2013-OEFA/PCD.

**V. ELEMENTOS**

**V.1 Resolución consentida o que agota la vía administrativa.-**

10. Para que se configure la reincidencia en la comisión de infracciones administrativas resulta necesario que el antecedente infractor provenga de una resolución consentida o que agote la vía administrativa, es decir, firme en la vía administrativa, (...).

**V.2 Plazo.- (...)**

13. (...). Por tanto, para la configuración de la reincidencia se tendrá en cuenta las infracciones cometidas en los cuatro (4) años anteriores.

35. No obstante el mencionado criterio, cabe indicar que el 21 de diciembre de 2016 fue publicado en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272, a través del cual se modificó, entre otros, el principio de razonabilidad de la potestad sancionadora. Actualmente regulado, en el literal e) del numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG, en el cual se establece lo siguiente:

**“Artículo 246. Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

3. *Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación: (...)*

e) *La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción”.* (Énfasis agregado)

36. De tal modificación<sup>48</sup> se desprende que, para la configuración de la reincidencia debe encontrarse firme o consentida la declaración de responsabilidad del administrado por la primera conducta infractora y la comisión de la segunda conducta infractora, vinculada a la misma norma sustantiva, debe acaecer en el plazo de un (1) año.

**De la configuración de la reincidencia**

37. Ahora bien, en aplicación del principio de retroactividad benigna, recogido en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG, corresponde considerar la modificación de la norma aplicable que resulta ser más beneficiosa, esto es la prevista en el literal e) del numeral 3 del artículo en mención, en tanto dispone que la reincidencia implica la comisión de una misma infracción dentro del plazo de hasta un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera imputación.

38. En ese sentido, corresponde evaluar si la infracción del literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM, acaecida en el año 2014, se configuró dentro del plazo de un (1) año, desde que quedó firme la presunta resolución que sancionó la primera infracción.

39. Asimismo, corresponde evaluar si para el caso de la infracción del artículo 10° del RLGRS, acaecida en el año 2014, se configuró dentro del plazo de un (1) año, desde que quedó firme la presunta resolución que sancionó la primera infracción.

---

<sup>48</sup> Sobre este punto, debe precisarse que de conformidad con el artículo 109° de la Constitución Política del Perú la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación salvo disposición contraria que postergue su vigencia.

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

**Artículo 109°.-** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

40. Sobre el particular, cabe indicar que el principio de irretroactividad contemplado en el artículo 103° de la Constitución Política del Perú<sup>49</sup>, garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde la fecha de su entrada en vigencia.
41. Cabe destacar que dicho principio ha sido recogido en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG<sup>50</sup>, en el cual se establece que las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción.
42. Del marco normativo expuesto, se desprende que existe una excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna.
43. La aplicación práctica de la retroactividad benigna en el ámbito del derecho administrativo sancionador implica que si luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa (destipificación o establecimiento de una sanción inferior) para el infractor, en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
44. Conforme a lo sostenido por el profesor Nieto García, el fundamento de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables es la igualdad, puesto que si luego de la comisión de la infracción, el ordenamiento jurídico considera suficiente una intervención menos gravosa sobre la persona que cometió la

49

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

##### Artículo 103°.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y **no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.** La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

A pesar de que la Constitución Política del Perú no hace alusión a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

50

#### TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

##### Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

5.- **Irretroactividad.**- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

infracción, resulta injusto sancionar de distinta manera a quienes han cometido la misma infracción, bajo el fundamento de la seguridad jurídica<sup>51</sup>.

45. Sobre el particular, cabe precisar que la DFSAI determinó que Buenaventura fue hallada responsable por infringir el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM, de acuerdo con las siguientes resoluciones:

**Cuadro N° 3: Infracciones cometidas por Buenaventura**

N°	Resolución que sanciona y/o atribuye responsabilidad	Resolución que confirma y/o declara firme y/o consentida la Resolución de primera instancia
1	Resolución Directoral N° 728-2014-OEFA/DFSAI del 12 de diciembre de 2014.	Consentida el 11 de marzo de 2015, a través de la Resolución Directoral N° 216-2015-OEFA/DFSAI.
2	Resolución Directoral N° 1212-2015-OEFA/DFSAI del 22 de diciembre de 2015.	Consentida el 23 de marzo de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 396-2016-OEFA/DFSAI.
3	Resolución Directoral N° 186-2016-OEFA/DFSAI del 08 de febrero de 2016.	Consentida el 13 de mayo de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 667-2016-OEFA/DFSAI.
4	Resolución Directoral N° 781-2016-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2016.	Consentida el 14 de setiembre de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 1402-2016-OEFA/DFSAI.
5	Resolución Directoral N° 894-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016.	Consentida el 11 de agosto de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 1187-2016-OEFA/DFSAI.

Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

46. Asimismo, la DFSAI determinó que Buenaventura fue hallada responsable por infringir el artículo 10° del RLGRS, de acuerdo con las siguientes resoluciones:

**Cuadro N° 4: Infracciones cometidas por Buenaventura**

N°	Resolución que sanciona y/o atribuye responsabilidad	Resolución que confirma y/o declara firme y/o consentida la Resolución de primera instancia
1	Resolución Directoral N° 661-2015-OEFA/DFSAI del 13 de julio de 2015.	Consentida el 25 de febrero de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 219-2016-OEFA/DFSAI.
2	Resolución Directoral N° 894-2016-OEFA/DFSAI del 30 junio de 2016.	Consentida el 11 de agosto de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 1187-2016-OEFA/DFSAI.

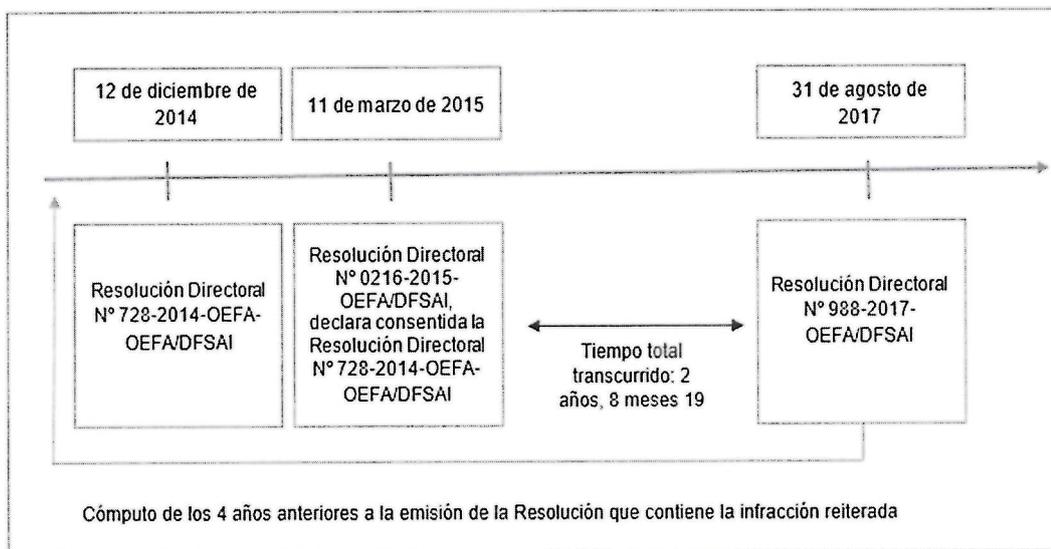
Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

47. De ellas y conforme al criterio utilizado por la primera instancia, se advierte que se cumple con el plazo legal de cuatro (4) años previsto en la Resolución N° 020-2013-OEFA/PCD, toda vez que la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI se emitió el 31 de agosto de 2017, computándose el plazo

<sup>51</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 4° Edición. Madrid: Tecnos, 2005, p. 244.

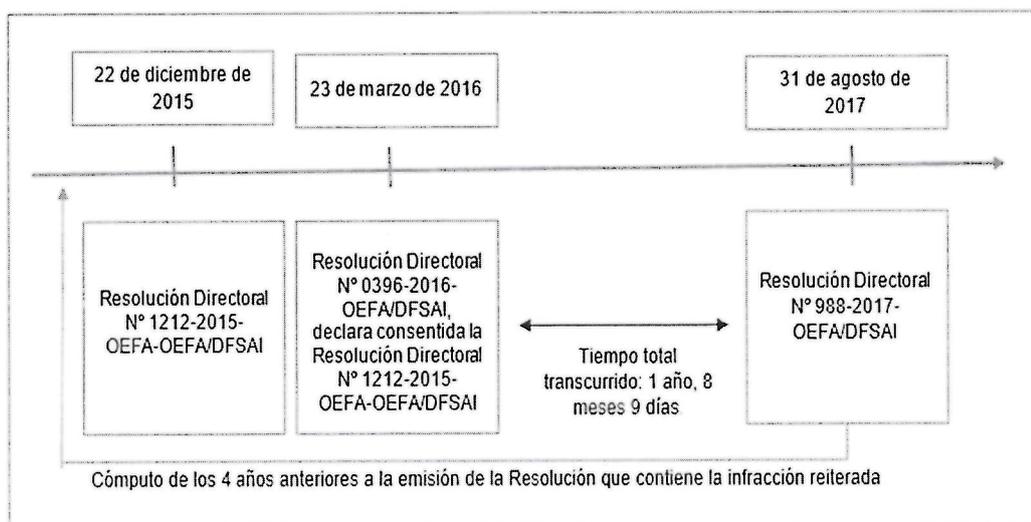
mencionado entre las resoluciones que atribuyen responsabilidad y la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI; lo señalado se muestra en los siguientes gráficos:

**Gráfico N° 1: Resolución Directoral N° 728-2014-OEFA/DFSAI (declarada consentida el 11 de marzo de 2015, a través de la Resolución Directoral N° 216-2015-OEFA/DFSAI)**



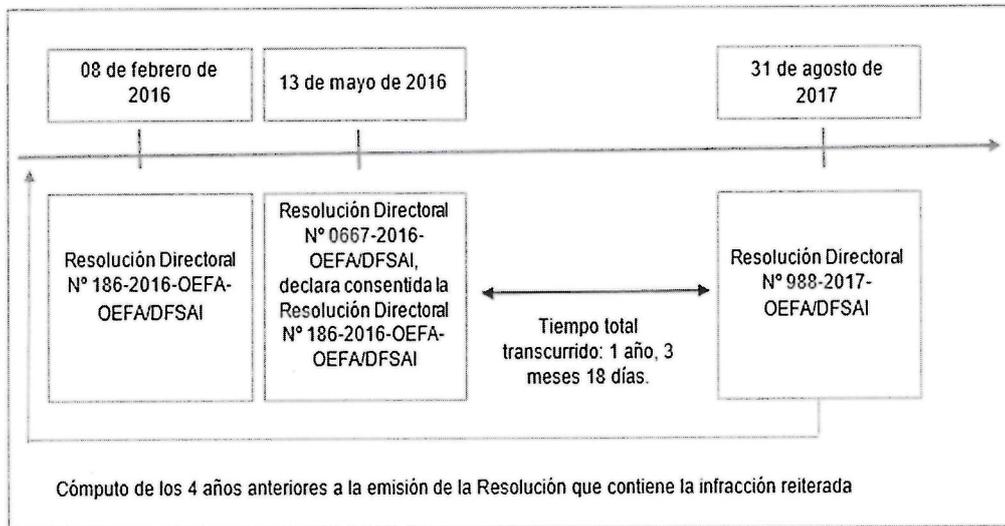
Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

**Gráfico N° 2: Resolución Directoral N° 1212-2015-OEFA/DFSAI (declarada consentida el 23 de marzo de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 0396-2016-OEFA/DFSAI)**



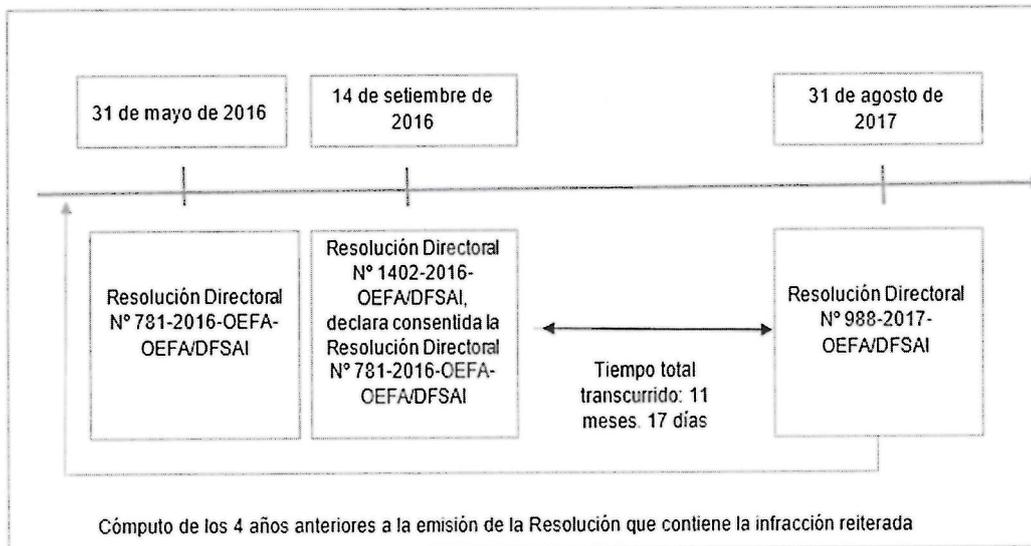
Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

**Gráfico N° 3: Resolución Directoral N° 186-20165-OEFA/DFSAI (declarada consentida el 13 de mayo de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 0667-2016-OEFA/DFSAI)**



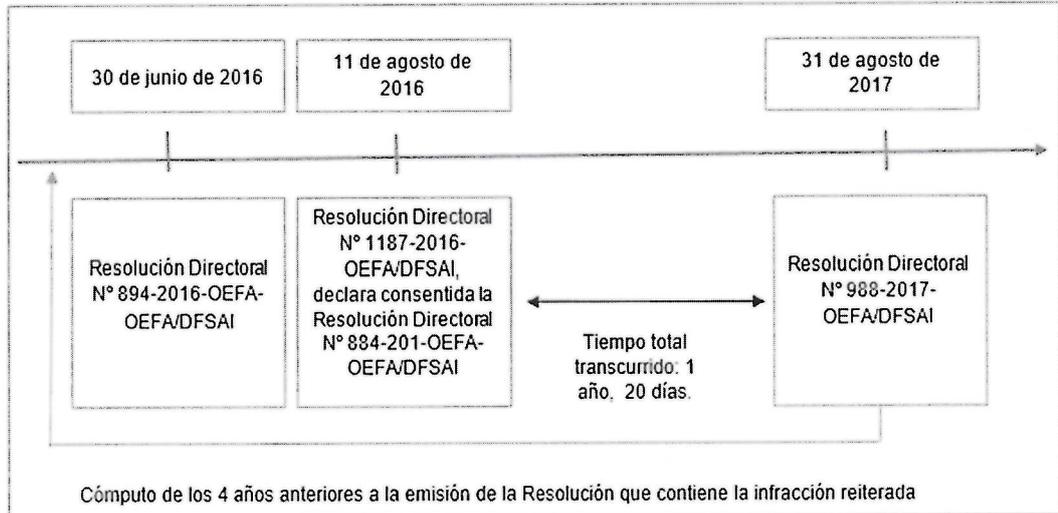
Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

**Gráfico N° 4: Resolución Directoral N° 781-2016-OEFA/DFSAI (declarada consentida el 14 de setiembre de 2016, a través de la Resolución Directoral N°1402-2016-OEFA/DFSAI)**



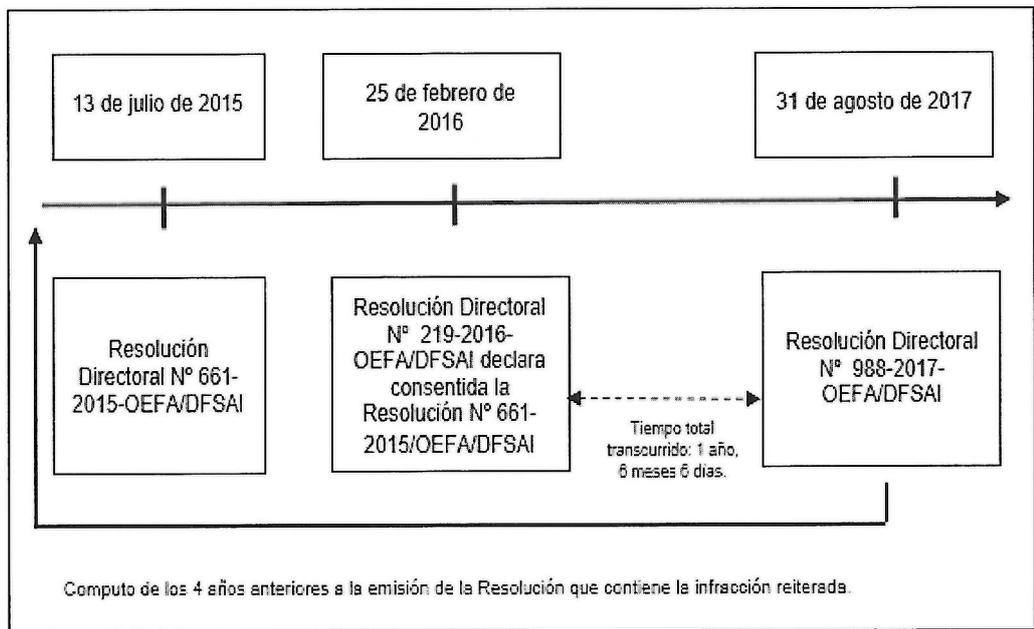
Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

**Gráfico N° 5: Resolución Directoral N° 894-2016-OEFA/DFSAI (declarada consentida el 11 de agosto de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 1187-2016-OEFA/DFSAI)**



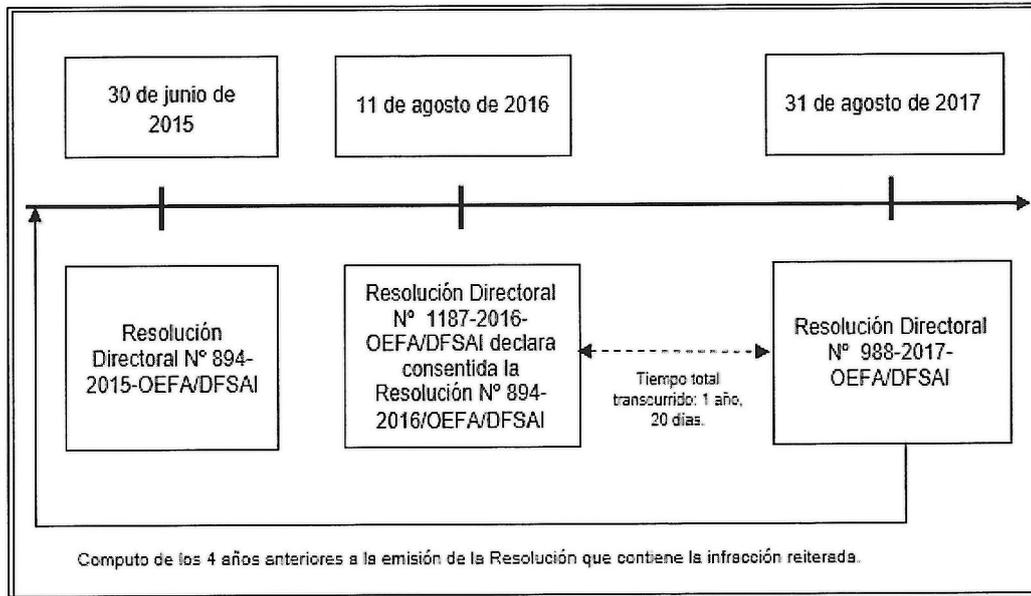
Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

**Gráfico N° 6: Resolución Directoral N° 661-2015-OEFA/DFSAI (declarada consentida el 25 de febrero de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 0219-2016-OEFA/DFSAI)**



Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

**Gráfico N° 7: Resolución Directoral N° 0894-2016-OEFA/DFSAI (declarada consentida el 11 de agosto de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 1187-2016-OEFA/DFSAI)**



Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

48. No obstante, en atención a la modificación normativa de la LPAG sobre los alcances del principio de razonabilidad de la potestad sancionadora, es oportuno mencionar que en los pronunciamientos emitidos por este tribunal mediante las Resoluciones N°s 003-2017-OEFA/TFA-SMEPIM y 004-2017-OEFA/TFA-SMEPIM se consideró el plazo de un (1) año establecido en el TUO de la LPAG para la configuración de la reincidencia.
49. Posteriormente, en la Resolución N° 080-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de noviembre de 2017, este tribunal estimó pertinente analizar la reincidencia a partir de lo previsto en el TUO de la LPAG, considerándose que la resolución firme y la comisión de la infracción reiterada concurren dentro del plazo de un (1) año.
50. Ahora bien, tal como se señaló al delimitar el pronunciamiento, esta sala considera pertinente establecer los elementos necesarios a fin de verificar la reincidencia en el marco de un procedimiento administrativo sancionador en el ámbito de competencia del OEFA, los cuales se señalan a continuación:
- i) El sujeto activo que incurre en la conducta infractora materia de evaluación por parte del OEFA, debe ser la persona natural o jurídica que, en el marco de un procedimiento sancionador, fue encontrado responsable por el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable a su cargo, independientemente de la unidad y/o planta en la que fue detectado el hallazgo.

- ii) Se requiere la identidad del supuesto de hecho del tipo infractor en ambos casos, esto es que constituyan conductas infractoras por el incumplimiento de la misma obligación ambiental fiscalizable.
- iii) La existencia de una resolución que haya adquirido la condición de firmeza de manera previa a la comisión de la nueva infracción<sup>52</sup>; y,
- iv) La comisión de la misma infracción computada en el plazo de un (1) año desde que adquiere firmeza la resolución que sancionó la primera infracción.

51. Mediante el análisis particular de los elementos descritos en el considerando previo, esta sala debe determinar si correspondía que se declare reincidente al administrado, tomando en cuenta las resoluciones descritas en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, conforme se detalla a continuación:

**Cuadro N° 4: Análisis de los elementos necesarios a fin de verificar la declaración de reincidencia**

Elementos	Análisis del caso en concreto	Verificación
Sujeto activo	Buenaventura	Sí
Identidad del supuesto de hecho del tipo infractor	Literal a) del Numeral 7.2 del Artículo 7 del RAAEM	Sí
Resolución firme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Resolución Directoral N° 728-2014-OEFA/DFSAI del 12 de diciembre de 2014, Consentida el <b>11 de marzo de 2015</b>, a través de la Resolución Directoral N° 216-2015-OEFA/DFSAI.</li> <li>- Resolución Directoral N° 1212-2015-OEFA/DFSAI del 22 de diciembre de 2015, <b>Consentida el 23 de marzo de 2016</b>, a través de la Resolución Directoral N° 396-2016-OEFA/DFSAI.</li> <li>- Resolución Directoral N° 186-2016-OEFA/DFSAI del 08 de febrero de 2016, <b>Consentida el 13 de mayo de 2016</b>, a través de la Resolución Directoral N° 667-2016-OEFA/DFSAI.</li> <li>- Resolución Directoral N° 781-2016-OEFA/DFSAI del 31 de mayo de 2016, <b>Consentida el 14 de setiembre de 2016</b>, a través de la Resolución Directoral N° 1402-2016-OEFA/DFSAI.</li> <li>- Resolución Directoral N° 894-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, <b>Consentida el 11 de agosto de 2016</b>, a través de la Resolución Directoral N° 1187-2016-OEFA/DFSAI.</li> </ul>	Sí
Comisión de infracción en plazo de un (1) año	<b>11 al 13 de junio de 2014 (fecha de la Supervisión Regular 2014)</b>	No

Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

52

**TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL  
Artículo 220.- Acto firme**

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

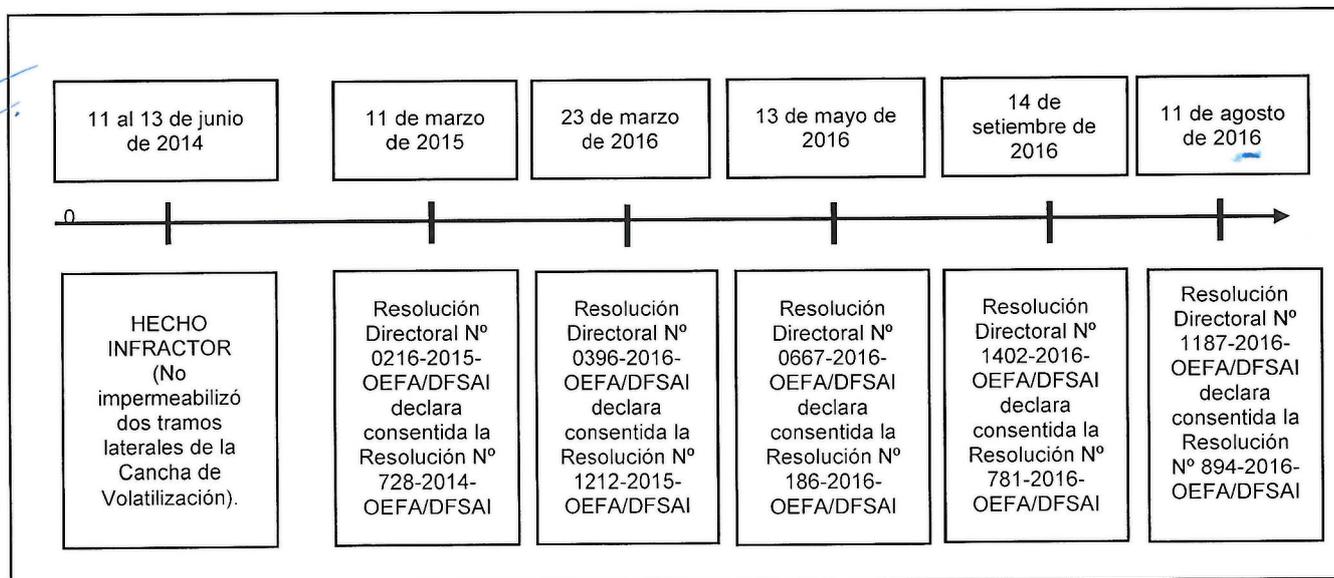
52. Asimismo, esta sala debe determinar si correspondía que se declare reincidente al administrado, tomando en cuenta las resoluciones descritas en el Cuadro N° 4 de la presente resolución, conforme se detalla a continuación:

**Cuadro N° 5: Análisis de los elementos necesarios a fin de verificar la declaración de reincidencia**

Elementos	Análisis del caso en concreto	Verificación
Sujeto activo	Buenaventura	Sí
Identidad del supuesto de hecho del tipo infractor	Artículo 10° del RLGRS	Sí
Resolución firme	- Resolución Directoral N° 661-2015-OEFA/DFSAI del 13 de julio de 2015, <b>Consentida el 25 de febrero de 2016</b> , a través de la Resolución Directoral N° 219-2016-OEFA/DFSAI. - Resolución Directoral N° 894-2016-OEFA/DFSAI del 30 junio de 2016, <b>Consentida el 11 de agosto de 2016</b> , a través de la Resolución Directoral N° 1187-2016-OEFA/DFSAI.	Sí
Comisión de infracción en plazo de un (1) año	<b>11 al 13 de junio de 2014 (fecha de la Supervisión Regular 2014)</b>	No

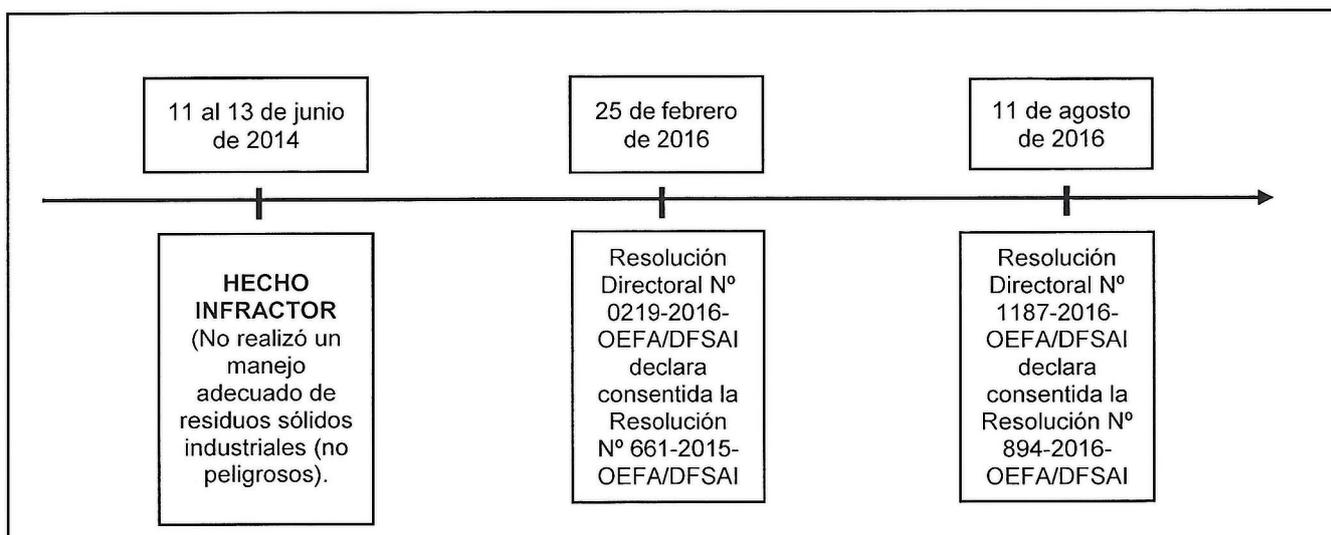
53. De la revisión de los elementos indicados en los cuadros precedentes, esta Sala advierte que las presuntas infracciones reiteradas se cometieron cuando no existía una resolución firme.
54. En ese sentido, corresponde señalar que conforme a los criterios desarrollados por el TFA en pronunciamientos previos, no se cumple con uno de los elementos necesarios para la declaración de reincidencia, tal como se muestra en los siguientes gráficos:

**Gráfico N° 3: Cronología de los hechos evaluados para determinar la presunta reincidencia de la conducta infractora señalada en el literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM**



55. Del citado gráfico se advierte que la presunta infracción reiterada se configuró cuando no existía una resolución firme, por lo que no se verifica uno de los elementos necesarios para la declaración de reincidencia.

**Gráfico N° 4: Cronología de los hechos evaluados para determinar la presunta reincidencia de la conducta infractora señalada en el artículo 10° del RLGSR**



Fuente: Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA

56. Del citado gráfico se advierte que la presunta infracción reiterada se configuró cuando no existía una resolución firme, por lo que no se verifica uno de los elementos necesarios para la declaración de reincidencia.
57. En atención a los hechos citados, esta Sala concluye que no corresponde declarar reincidente a Buenaventura por el incumplimiento del literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del RAAEM y por el incumplimiento del artículo 10° del RLGSR. En razón a ello, se revoca la declaración de reincidente de Buenaventura por las referidas conductas infractoras.
58. En ese sentido, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación interpuesto por Buenaventura contra la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI.

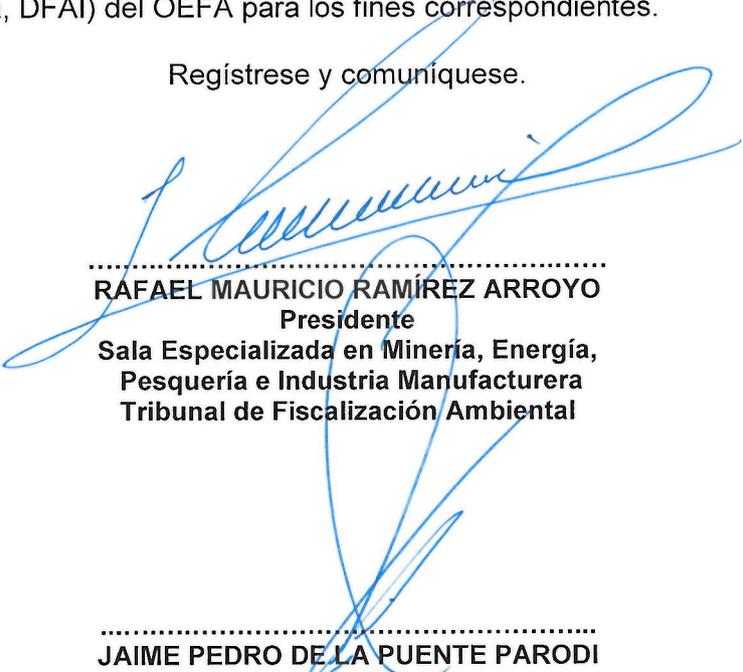
De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, y la Resolución de Consejo Directivo N°. 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- REVOCAR** el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 988-2017-OEFA/DFSAI del 31 de agosto de 2017, que declaró reincidente a Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. por la comisión de la infracción al literal a) del numeral 7.2 del artículo 7° del Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-EM y por la comisión de la infracción del artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador en este extremo, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.-** Notificar la presente resolución a Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, DFAI) del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental