



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

RESOLUCIÓN N° 078-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 370-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : MINERA YANACOCOA S.R.L.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1334-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 25 de agosto de 2017, así como de la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI del 14 de noviembre de 2017, a través de las cuales se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Minera Yanacocha S.R.L. por la comisión de la conducta infractora detallada en el numeral 5 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, al haberse vulnerado el principio del debido procedimiento recogido en el numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 y los numerales 2 y 4 del artículo 246° de la referida norma, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que configura la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° del referido Texto Único Ordenado; en ese sentido, se ordena retrotraer el presente procedimiento al momento en que el vicio se produjo a fin que la SDI emita un nuevo pronunciamiento, teniendo en consideración lo expuesto en la presente resolución.*

Lima, 28 de marzo de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Minera Yanacocha S.R.L.² (en adelante, **Yanacocha**) es titular de la unidad minera Chaupiloma Sur, la cual está ubicada en el distrito de Yanacocha, provincia y departamento de Cajamarca.

¹ 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° 370-2015-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).

² Registro Único de Contribuyente N° 20137291313.

2. Del 2 al 12 de setiembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), realizó una Supervisión Regular en la unidad minera Chaupiloma Sur, a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental (en adelante, **Supervisión Regular 2013**).
3. Los resultados de dicha diligencia se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa sin número (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe N° 065-2015-OEFA/DS-MIN del 16 de junio de 2015 (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.
4. Mediante Informe Técnico Acusatorio N° 374-2015-OEFA/DS del 17 de julio de 2015 (en adelante, **ITA 2015**)⁴ y el Informe Técnico Acusatorio N° 411-2016-OEFA/DS del 9 de marzo de 2015⁵ (en adelante, **ITA 2016**), la DS analizó los hallazgos detectados, concluyendo que el titular minero habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
5. Con Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 25 de agosto de 2017⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Yanacocha.
6. Luego de evaluar los descargos presentados por Yanacocha⁷, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 937-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 25 de setiembre de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁸, respecto del cual el administrado presentó sus descargos el 26 de octubre de 2017⁹.
7. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI¹⁰ del 14 de noviembre de 2017, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yanacocha¹¹, entre otras, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1:

³ Folio 14.

⁴ Folios 1 al 13.

⁵ Folios 101 al 123.

⁶ Folios 207 al 274. Notificada al administrado el 28 de agosto de 2017.

⁷ Folios 281 al 299.

⁸ Folios 301 al 322. Notificada al administrado el 19 de octubre de 2017.

⁹ Folios 331 al 344.

¹⁰ Folios 369 a 386.

¹¹ Cabe indicar que, solo se hace referencia a la conducta infractora N° 5, debido a que solo ésta fue apelada por el administrado. No obstante, se debe precisar que mediante la referida resolución, también se declaró la responsabilidad administrativa de Yanacocha por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

Cuadro N° 1: Detalle de la infracción

N°	Conducta Infractora	Normas Sustantivas	Norma Tipificadora
5	El titular minero no contempló en su instrumento de gestión ambiental el punto de control para el efluente del depósito Rosita hacia la laguna San José 1, así como del efluente proveniente de la trampa de grasa de la plataforma de lavado de vehículos, incumpliendo lo dispuesto en su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 6° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-93-EM ¹² (en adelante, RPAAMM) y el artículo 18° de la Ley N° 28611 ¹³ , Ley General del Ambiente (en adelante, LGA).	Numeral 2.2 del Rubro 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 el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM ¹⁴ (en adelante, Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM).

Fuente: Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

N°	Conducta infractora
2	El titular minero no realizó acciones de control de sedimentos en el sumidero que se encuentra próximo al stock pile antiguo de la planta Gold Mill, incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental.
3	El titular minero no realizó un manejo adecuado de los materiales peligrosos Lupromin L200, Ez-Mud ® DP, Quik Foam, Quick-Trol ® Gold y Agua Clear PFD y Penetrol, incumpliendo lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental.
6	El titular minero no almacenó los residuos sólidos peligrosos ubicados al costado del almacén de medio ambiente de la unidad minera Chaupiloma.
7	El titular minero no realizó una adecuada segregación de sus residuos sólidos peligrosos, incumpliendo las disposiciones contenidas en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento.

Fuente: Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

¹² Decreto Supremo N° 016-93-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de abril de 2008.

Artículo 6°.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 255° 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 estos 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 estos. (...).

¹³ 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.

¹⁴ Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de las Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentraciones de Minerales, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

Infracción	Base Normativa Referencial	Sanción Pecuniaria	Sanción No Pecuniaria	Clasificación de la Sanción
2	OBLIGACIONES GENERALES EN MATERIA AMBIENTAL			
2.2	Incumplir los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados. Numeral 17.2 del artículo 17° y el artículo 18° de la Ley N° 28611. Artículo 10° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.	Hasta 10 000 UIT	Paralización de la actividad causante de la infracción. Suspensión del permiso, licencia o cualquier otra autorización. Clausura total o parcial temporal de la unidad mineral donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción.	MUY GRAVE

8. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Minera Yanacocha el cumplimiento de la siguiente medida correctiva¹⁵:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo	Plazo de cumplimiento
El titular minero no contempló en su instrumento de gestión ambiental el punto de control para el efluente del depósito Rosita hacia la laguna San José 1, así como del efluente proveniente de la trampa de grasa de la plataforma de lavado de vehículos, incumpliendo lo dispuesto en su instrumento de gestión ambiental.	Acreditar el cumplimiento del manejo de efluentes mineros provenientes del depósito de desmonte Rosita, según lo establecido en su PIA aprobado, esto es, que sea captado y derivados hacia la planta de tratamiento, evitando así la descarga de estos efluentes a la laguna San José 1, a fin de prevenir posibles impactos adversos al ambiente.	En un plazo no mayor de veinte días hábiles, contado desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI.	En un plazo no mayor de cinco días hábiles contados desde el día siguiente del vencimiento del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá presentar a la DFSAI, sustentos, órdenes de compra, contrato, así como demás documentos que acrediten la ejecución del Proyecto "Captación, derivación hacia un sistema de tratamiento, vertimiento y punto de control evaluado y autorizado, del efluente proveniente del depósito de desmonte a fin de prevenir posibles impactos adversos al ambiente", incluyendo los medios probatorios visuales (fotografías y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS 84) que sean necesarios.

Fuente: Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

9. La Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁶:


Respecto a la conducta infractora N° 5

- (i) La DFSAI señaló que durante la Supervisión Regular 2013, la DS constató un efluente proveniente del depósito Rosita que se dirige hacia la laguna San José 1 y un efluente proveniente de la trampa de grasa de la plataforma de lavado de vehículos que discurre hasta una zona de pastizales, los cuales no estaban contemplados en el instrumento de gestión ambiental de Yanacocha.
- (ii) Asimismo, en respuesta a los descargos del administrado, la Autoridad Decisora precisó que la imputación del hecho infractor estaba relacionado a que el titular minero no contempló en su instrumento de gestión ambiental el punto de control del efluente minero metalúrgico del depósito Rosita, y no por no contar con la autorización de vertimientos de agua residual. En esa línea,

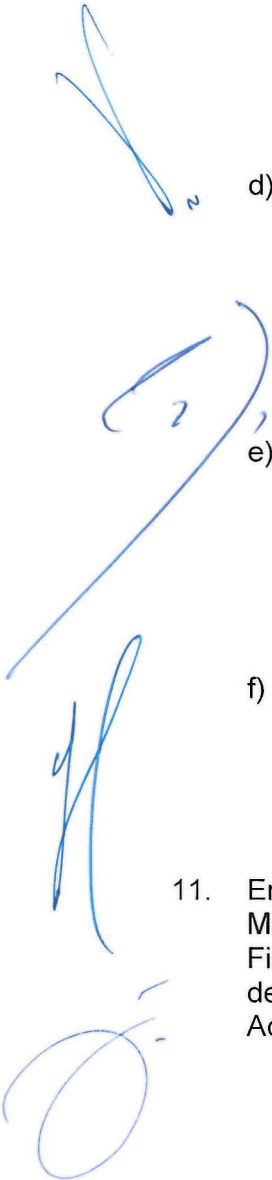
¹⁵ Solo se hace remisión a la medida correctiva que fue apelada por el administrado.

¹⁶ En el presente acápite solo se hará referencia a aquellos fundamentos vinculados a la conducta infractora que fue materia de apelación por parte de Yanacocha.

la primera instancia señaló que la autorización emitida por la Autoridad Técnica del Distrito del Riego de Cajamarca, no desvirtuó la comisión de la conducta infractora.

- 
- (iii) Con relación al efluente proveniente del depósito Rosita que se dirige hacia la laguna San José 1, la DFSAI señaló que de los medios probatorios presentados por el administrado, se verifica que de acuerdo al diagrama de manejo integral de aguas en la unidad minera y el Plan Integral para la implementación de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua y Límites Máximos Permisibles Minero-Metalúrgico, las filtraciones provenientes del depósito de desmonte son captadas y llevadas a una planta de tratamiento para luego ser depositadas en el reservorio San José, para su posterior vertimiento en un cuerpo hídrico.
 - (iv) La primera instancia también indicó que del análisis de la fotografía N° 9 presentada por Yanacocha el 26 de octubre de 2017, se advirtió que las infiltraciones del depósito de desmonte Rosita no eran captadas tal como figuraba en el citado diagrama, sino que, por el contrario, el sistema de bombeo de las infiltraciones del depósito de desmonte Rosita se realizaba en la laguna San José 1.
 - (v) Por tanto, con base a la información presentada por el recurrente, la Autoridad Decisora concluyó que las filtraciones del depósito de desmonte Rosita eran descargadas en la laguna San José 1, para luego ser bombeadas a la planta de tratamiento.
 - (vi) De manera adicional, la primera instancia agregó que, en la supervisión regular realizada del 9 al 18 de abril del 2014, la DS verificó que las infiltraciones provenientes del depósito de desmonte Rosita eran descargadas en la laguna San José 1 y que presentaban concentraciones que excedían algunos parámetros de los límites máximos permisibles establecidos para los efluentes minero metalúrgicos.
 - (vii) En esa línea, la primera instancia señaló que las fotografías e imágenes satelitales presentadas por el administrado en los descargos al Informe Final de Instrucción, no desvirtuaron la responsabilidad administrativa, puesto que corresponden al cumplimiento de la conducta infractora, posterior al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
 - (viii) Finalmente, considerando lo expuesto, la DFSAI dictó la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, indicando que el efecto nocivo que se desprende de este extremo de la conducta infractora no fue eliminado, toda vez que las filtraciones del depósito de desmonte Rosita eran descargadas a la laguna San José 1, a pesar de que en el Plan Integral para la implementación de los Estándares de Calidad Ambiental para Agua y límites máximos permisibles minero metalúrgico contemplaba un manejo distinto.

10. El 7 de diciembre de 2017, Yanacocha interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- 
- a) El administrado menciona que los puntos de descarga de efluente proveniente del depósito Rosita que se dirige hacia la laguna San José 1 y un efluente proveniente de la trampa de grasa de la plataforma de lavado de vehículos que discurre hasta una zona de pastizales, han sido debidamente autorizados por la Autoridad Nacional del Agua (ANA).
- b) En esa línea, Yanacocha señala que mediante la Resolución Administrativa N° 370-2006-GR-CAJ/DRA-ATDRC del 6 de setiembre de 2016, se autorizó que la laguna San José 1 capte las aguas de contacto del depósito Rosita.
- c) Teniendo en cuenta lo anterior, el administrado reitera que las descargas de efluentes fueron realizadas de acuerdo a lo autorizado por las disposiciones en materia de aguas, por lo que a su criterio no resulta imputable responsabilidad por la conducta infractora N° 5, puesto que no es una conducta típica, en consecuencia, no es una conducta sancionable por la autoridad ambiental.
- d) Por otro lado, el administrado sostiene que la obligación de la medida correctiva a través de la cual el OEFA le ordenó evitar las descargas de efluentes a la laguna San José 1 es nula de pleno derecho, puesto es la ANA la autoridad que tiene la competencia para dictar una obligación con dicho alcance, de acuerdo a lo establecido por el literal h) del artículo 36° del Reglamento de Organización y Funciones del ANA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 018-2017-MINAGRI.
- e) En esa línea, el recurrente señala que la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2, se emitió vulnerado lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), en consecuencia, se ha configurado la causal de nulidad establecida en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG.
- f) Finalmente, Yanacocha indica que la medida correctiva dictada desconoce la legitimidad, validez y efectividad de la Resolución Administrativa N° 370-2006-GR-CAJ/DRA-ATDRC del 6 de setiembre de 2016, mediante la cual se autorizó que la laguna San José 1 capte las aguas de contacto del depósito Rosita.

11. En atención a la solicitud presentada por Yanacocha, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental acordó conceder la audiencia de informe oral para el 1 de marzo de 2018, sin embargo, el administrado no asistió, conforme consta en el Acta de Audiencia de Informe Oral¹⁷.

¹⁷ Folio 452.

II. COMPETENCIA

12. 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**)¹⁸, se crea el OEFA.
13. 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 Ley N° 30011¹⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), 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.
14. 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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁰.

¹⁸ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo 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”.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²¹, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²² al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010²³, 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.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁴ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁵ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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 2009.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado 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 de 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.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. 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)²⁶.
18. 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)²⁷, 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.
19. 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.
20. 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 ambiente²⁸.
21. 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 fundamental²⁹ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁷ **Ley N° 28611**
Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁹ **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.

vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁰; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.

22. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³²: (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 armónica³³; 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: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁴.

23. 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.

24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a

³⁰ 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".

³¹ 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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³³ 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".

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

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 inciertos³⁵.

25. 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. CUESTIÓN PREVIA

26. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por el administrado, corresponde determinar si la resolución impugnada cumple con el principio de legalidad y fue emitida respetando el derecho de defensa y el debido procedimiento, teniendo en consideración lo dispuesto por el numeral 2.2 del artículo 2° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁶.

27. El procedimiento administrativo iniciado contra Yanacocha se enmarcó en las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG y de lo establecido en el TUO del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD (en adelante, **TUO del RPAS**) —vigente al momento de emitirse la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI—, norma, esta última, tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.

28. De acuerdo con lo previsto en el artículo 253° del TUO de la LPAG, el procedimiento administrativo sancionador se rige por las siguientes reglas:

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, mediante el cual se aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de agosto de 2013.

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

- 2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.
Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.
6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

29. Ahora bien, los artículos 11° y 12° del TUO del RPAS del OEFA, establecen que el procedimiento sancionador inicia con la resolución de imputación de cargos emitida por la Autoridad Instructora, las misma que debe contener lo siguiente:

Artículo 11°.- Inicio y plazo del procedimiento administrativa sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado. (...)

Artículo 12°.- Resolución de imputación de cargos

La resolución de imputación de cargos deberá contener:

- (i) Una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
- (ii) Las normas que tipifican dichos actos u omisiones como infracción administrativa.
- (iii) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer identificando la norma que tipifica dichas sanciones.
- (iv) La propuesta de medida correctiva.
- (v) El plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito.
- (vi) Los medios probatorios que sustentan las imputaciones realizadas.

30. Asimismo, en aplicación de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 253° del TUO de la LPAG, concluida la etapa de instrucción, la Autoridad Instructora debe emitir el informe final de instrucción en el que determina, de manera motivada, las conductas que considera constitutivas de infracción, la norma que prevé la

imposición de sanción, así como la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda³⁷.

31. De igual forma, el procedimiento sancionador concluye con la emisión de la resolución final, la cual es regulada en el artículo 19° del TEO del RPAS del OEFA, y mediante la cual la Autoridad Decisora emite el pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

Artículo 19°.- De la resolución final

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

19.2 La resolución final deberá contener, según corresponda, lo siguiente:

- (i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la existencia o inexistencia de infracción administrativa, respecto de cada hecho imputado.
- (ii) Graduación de la sanción respecto de cada hecho constitutivo de infracción administrativa; y,
- (iii) La determinación de medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados. Para ello, se tendrá en cuenta la propuesta planteada por el administrado, de ser el caso. (Subrayado agregado)

Sobre los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionador

32. Sobre el particular, esta sala considera prioritario establecer si, en el presente procedimiento, se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁸. Una vez dilucidada dicha

³⁷

De manera referencial, se debe señalar que en el artículo 8° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017, se regula el alcance del informe final de instrucción emitido por la Autoridad Decisora.

Artículo 8°.- Informe Final de Instrucción

8.1 La Autoridad Instructora emite el Informe Final de Instrucción, en el que concluye determinando de manera motivada las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción, la propuesta de sanción que correspondan o el archivo del procedimiento, así como las medidas correctivas a ser dictadas, según sea el caso. 8.2 La Autoridad Instructora remite el Informe Final de Instrucción a la Autoridad Decisora, a fin de que ésta disponga la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere necesarias para resolver el procedimiento administrativo sancionador.

8.3 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, que se otorga de manera automática.

8.4 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando que no existe infracciones, se recomendará el archivo del procedimiento. (Énfasis agregado)

³⁸

Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del TEO de la LPAG, 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 orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo 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 todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

cuestión, este tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en este extremo de su recurso de apelación³⁹.

33. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁴⁰.
34. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁴¹, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
35. En esa línea, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG⁴², solo constituyen conductas sancionables

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2).

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 está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

³⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

⁴⁰ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

⁴¹ 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 LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. **Debido procedimiento.-** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

⁴² **TUO de la LPAG**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. **Tipicidad.-** Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a

administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

36. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁴³.

37. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴⁴, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁴⁵.

las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁴³ Es relevante señalar que, conforme a Nieto:

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

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

⁴⁴ Es importante señalar que, conforme a Morón:

*“Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”.* (Énfasis agregado)

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

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

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las

38. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.

39. Por su parte, en el artículo 10° del TUO de la LPAG⁴⁶ se establece como supuestos que constituyen vicios del acto administrativo y que causan su nulidad de pleno derecho, entre otros, los siguientes:

a. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
(...)

40. En atención al marco normativo expuesto, corresponde verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI, y su posterior desarrollo por la autoridad decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

Marco normativo que regula la obligación de incorporar los puntos de control en los instrumentos de gestión ambiental

41. Conforme con el artículo 17° de la Ley del SINEFA, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental constituye una infracción administrativa bajo el ámbito de competencia del OEFA.

42. El artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM dispone que los titulares mineros están obligados a establecer en sus instrumentos de gestión ambiental, un punto de control en cada efluente líquido minero-metalúrgico, a fin de determinar la concentración de cada uno de los parámetros regulados y el

conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).

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

Expediente N° 2192-2004-AA/TC

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

TUO de la LPAG

Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

11.2. La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometido a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

volumen de descarga en metros cúbicos por día, que será medido al momento de efectuar la toma de la muestra.

43. Por su parte, el numeral 3.9 del artículo 3° del Decreto Supremo N° 010-2010-MINAM define el punto de control de efluentes líquidos como la ubicación aprobada por la autoridad competente en la cual es obligatorio el cumplimiento de los límites máximos permisibles.
44. Siendo ello así, si un titular minero no establece un punto de control para un efluente líquido minero-metalúrgico en su instrumento de gestión ambiental y, consecuentemente, este no es aprobado por la autoridad competente, ello implica que dicho efluente no se encuentra identificado para efectos del monitoreo de la calidad y volumen del mismo ni de la fiscalización correspondiente por parte de la Administración. Dicha situación genera el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM⁴⁷.

Respecto a la identificación de los compromisos

45. De conformidad con la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Carachugo – Suplementario Yanacocha Este, aprobado mediante Resolución Directoral N° 250-2009-MEM/AAM del 17 de agosto de 2009, sustentado en el Informe N° 962-2009/MEM-AMM/JCV/PRR/MPC/AQM del 13 de agosto del 2009, Yanacocha tiene aprobado los siguientes puntos de control:

Informe N° 962-2009/MEM-AAM/JCV/PRR/MPC/AQM
"III. EVALUACIÓN (...)
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO
Ambiente físico (...)

Estaciones de monitoreo de agua superficial

Estación	Ubicación/Descripción
DCP4	Descarga de agua tratada del reservorio San José y AWTP La Quinoa (solo en caso de contingencia) en la Qda. Encajón.
DCP8	Descarga de agua tratada de la poza Ocucha Manchay que recibe el agua que proviene del Búfer Pond Carachugo que almacena aguas tratadas en los sistemas de tratamiento PTAE Yanacocha y Carahugo y PTTA Yanacocha, en la Qda. Ocucha Manchay.
DCPLSJ2	Descarga de agua tratada del reservorio San José y laguna San José 1, en la laguna San José 2.
DGP5	Descarga de agua tratada del reservorio San José y de la AWTP La Quinoa (solo en caso de contingencias y actualmente inoperativa) en la Qda. San José.

Sobre lo detectado en la Supervisión Regular 2013

46. Ahora bien, tomando en cuenta lo expuesto en los considerandos previos, cabe indicar lo señalado por la DS en el Informe de Supervisión respecto de la conducta infractora materia de análisis:

⁴⁷ Ver Resolución N° 003-2015-OEFA/TFA-SEM del 13 de enero de 2015 y N° 006-2016-OEFA/TFA-SEM del 9 de febrero de 2016.

6. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN (...)

6.18 Implementación del plan de cierre de minas: (...)

6.18.5 Depósito de Desmonte Rosita: Se ha realizado el cierre del depósito, se encuentra revegetada.

Se ha observado que el depósito cuenta con canal de coronación de rip rap para evitar que el agua de escorrentía ingrese al mencionado depósito, el cual descarga a la laguna San José 2.

El agua de subdrenaje del mencionado depósito de desmonte se descarga a la laguna San José 1, de donde se bombea a la planta AWTP Pampa Larga para su tratamiento correspondiente, para luego ser descargada a la quebrada San José. No se ha establecido en el EIA un punto de control de la descarga del subdrenaje a la laguna San José. (Hallazgo 166).

4.22 Otros Aspectos

El titular minero cuenta con una planta de tratamiento de agua subterránea que se encuentra instalada en el campamento km. 37, el agua tratada se usa para consumo doméstico.

En el campamento km 37 se ha construido una plataforma de lavado de vehículos que cuenta con una trampa de grasa ubicada adyacente al comedor. El agua que sale de la trampa se descarga a través de una tubería en el acceso adyacente, para discurrir por dicho acceso hasta llegar a una zona de pastizales. (Hallazgo 172).

47. Conforme a lo señalado en los hallazgos precitados del Informe de Supervisión, la DFSAI declaró responsabilidad de Yanacocha por no contemplar en su instrumento de gestión ambiental el punto de control para el efluente del depósito Rosita hacia la laguna San José 1, así como del efluente proveniente de la trampa de grasa de la plataforma de lavado de vehículos, incumpliendo lo dispuesto en su instrumento de gestión ambiental.

Respecto a la construcción de la imputación formulada en la Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI

48. Sobre el particular, cabe señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador en contra de Yanacocha fue iniciado el 28 de agosto de 2017 mediante la notificación de la Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual la SDI informó a dicha empresa que el hecho detectado en la Supervisión Regular 2013 habría generado el incumplimiento del compromiso establecido en el MEIA y el artículo 6° del RPAAMM y el artículo 18° de la Ley N° 28611, configurando la infracción en el numeral 2.2 del Rubro 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 el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

Cuadro N° 3: Detalle de las normas imputadas

Presunta conducta infractora	Normas que tipifican la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
El titular minero no contempló en su instrumento de gestión ambiental el punto de control para el efluente del depósito Rosita hacia la laguna San José 1, así como del efluente proveniente de la trampa de grasa de	Artículo 18° de la LGA y artículo 6° del RPAAMM.	Numeral 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

Presunta conducta infractora	Normas que tipifican la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
la plataforma de lavado de vehículos, incumpliendo lo dispuesto en su instrumento de gestión ambiental.		

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
Elaboración: TFA.

49. Posteriormente, mediante el Informe Final de Instrucción 937-2017-OEFA/DFSAI/SDI-IFI, la SDI recomendó declarar la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción establecida en el considerando previo, lo cual fue debidamente comunicado al administrado.
50. Por su parte, la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI, determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yanacocha, considerando como normas incumplidas y como normas tipificadoras, las anteriormente mencionadas en el Cuadro N° 3 de la presente resolución.
51. Ahora bien, dicho esto, corresponde a esta sala verificar si las normas tipificadoras, califican el incumplimiento de las normas sustantivas como infracción administrativa, pues solo así se podrá determinar si la conducta imputada al administrado se adecúa a la conducta descrita en el tipo infractor por el cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.
52. De la revisión de la conducta descrita en el tipo infractor (norma sustantiva y norma tipificadora) en el presente procedimiento administrativo sancionador, se advierte que la norma sustantiva (artículo 6° del RPAAMM y el artículo 18° de la LGA) corresponde a la obligación de poner en marcha y mantener programas de previsión y control contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental; mientras que la norma tipificadora (numeral 2.2 del Rubro 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 el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM) está referida a incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados.
53. Sin embargo, de la lectura de la Resolución Subdirectoral se desprende que el hecho infractor estaba referido al incumplimiento de la obligación del titular minero de incurrir los puntos de control en su instrumento de gestión ambiental, establecida en el artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, conforme se muestra a continuación:
23. En consecuencia, se advierte que los flujos provenientes del depósito de desmonte Rosita que descarga sobre un cuerpo receptor (Laguna San José 1) así como los efluentes provenientes de la trampa de grasa de la plataforma de lavado de vehículos, califican como efluente minero, siendo que el titular debió declarar su vertimiento y establecer un punto de control en el instrumento de gestión ambiental.

54. En ese mismo sentido se emitió el Informe Final de Instrucción, que es parte de la resolución impugnada:

44. Al respecto, es necesario precisar que la presente resolución está relacionada a que el titular minero no contempló en su instrumento de gestión ambiental el punto de control de efluentes minero metalúrgico del depósito Rosita; y, no por no contar con la autorización de vertimiento de agua natural.

55. Cabe precisar que el incumplimiento del artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, se encuentra tipificado como infracción en el Numeral 6.2.4 del rubro 6.2 del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, que aprueba el Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicadas a la Gran Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales.

Rubro 6	TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	BASE LEGAL	SANCIÓN PECUNIA RIA	SANCIÓN NO PECUNIA RIA	CLASIFICACIÓN DE LA SANCIÓN
	6.2 Efluentes				
6.2.4	No contar con puntos de control en las fuentes de efluente, aprobados por la autoridad competente a fin de determinar la concentración de cada uno de los parámetros regulados y el volumen de descarga en metros cúbicos por día, establecidos en el instrumento de gestión ambiental.	Artículo 3° numeral 3.10 del LMP- Ef. (2010) Artículo 7° del LMP-Ef. Artículo 6° del RPAAMM Artículo 32° de la LGA	Hasta 490 UIT	PARA	GRAVE

56. De la revisión del hecho imputado y la motivación de la Resolución Subdirectoral se advierte que éstos están referidos al presunto incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 7° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, puesto que Yanacocha no incluyó en su instrumento de gestión ambiental el punto de control para el efluente del depósito Rosita que se dirige hacia la laguna San José 1, así como para el efluente proveniente de la trampa de grasa de la plataforma de lavado de vehículos; sin embargo, la SDI imputó al administrado el presunto incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 6° del RPAAMM, que está referida a no poner en marcha y mantener los programas de previsión y control incluidos en los instrumentos de gestión ambiental.

57. Asimismo, se evidencia que toda vez que la autoridad instructora construyó la imputación de cargos respecto los citados hechos infractores, tomando erróneamente la obligación establecida en el artículo 6° del RPAAMM, se ha restringido el derecho de defensa del administrado, dado que no habría tenido la oportunidad de desvirtuar correctamente los cargos imputados.

58. En consecuencia, esta sala es de la opinión que el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI y de la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI, a través de las cuales se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Minera Yanacocha S.R.L. por la comisión de la

conducta infractora detallada en el numeral 5 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, éstas fueron emitidas vulnerando el principio de debido procedimiento y de tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad; de acuerdo a lo previsto en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal⁴⁸.

59. Atendiendo a todo lo expuesto, esta sala considera que corresponde declarar la nulidad del artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI y del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI, a través de las cuales se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Minera Yanacocha S.R.L. por la comisión de la conducta infractora detallada en el numeral 5 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, referida al hecho infractor de no contemplar en su instrumento de gestión ambiental un punto de control para el efluente del depósito Rosita que se dirige hacia la laguna San José 1, así como para el efluente proveniente de la trampa de grasa de la plataforma de lavado de vehículos.
60. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, a efectos de realizar una adecuada imputación de cargos respecto al hecho infractor detectado en la Supervisión Regular 2013. Ello, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, dado que se vulneraron los principios del debido procedimiento y de tipicidad.
61. Asimismo, en atención a lo dispuesto en el numeral 11.3⁴⁹ del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad del artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 25 de agosto de 2017 y del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI del 14 de noviembre de 2017, en el extremo relacionado a la conducta infractora detallada en el numeral 5 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
62. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados por el administrado en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización

⁴⁸ TUO DE LA LPAG.

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

⁴⁹ TUO de la LPAG

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

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 N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** del artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 1318-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 25 de agosto de 2017, así como del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1334-2017-OEFA/DFSAI del 14 de noviembre de 2017, a través de las cuales se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Minera Yanacocha S.R.L. por la comisión de la conducta infractora detallada en el numeral 5 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, a fin que la SDI emita un nuevo pronunciamiento, teniendo en consideración lo expuesto en la presente resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Minera Yanacocha S.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (ahora DFAI) para los fines correspondientes.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
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



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
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