

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N° 110-2013-OEFA/TFA*

Lima, 15 MAYO 2013

**VISTO:**

El Recurso de Apelación interpuesto por COMPAÑÍA MINERA QUIRUVILCA S.A. contra la Resolución Directoral N° 415-2012-OEFA/DFSAI, emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 28 de diciembre de 2012, en el expediente 195-08-MA/E; y el Informe N° 112-2013-OEFA/TFA/ST del 03 de mayo 2013;

**CONSIDERANDO:**

**I. Antecedentes**

1. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de la supervisión especial llevada a cabo del 15 al 17 de noviembre de 2008, en las instalaciones de la Unidad Minera HUARÓN, de titularidad de COMPAÑÍA MINERA QUIRUVILCA S.A.<sup>1</sup> (en adelante, QUIRUVILCA), ubicada en el distrito de Huayllay, provincia de Pasco, departamento de Pasco, obrante en el Informe de Monitoreo Ambiental de Efluentes Minero Metalúrgicos en el Ámbito Geográfico de Pasco - Informe 2b UEA Huarón Campaña 8, elaborado por Consorcio EMAIMEHSUR S.R.L. y PROING & SERTEC S.A. ING. ASOC. (Fojas 03 a 74).
2. En la Resolución Directoral N° 415-2012-OEFA/DFSAI del 28 de diciembre de 2012 (Fojas 123 a 126), notificada el 28 de diciembre de 2012, la Dirección de

<sup>1</sup> Mediante escrito de registro N° 2012-E01-025101 del 20 de noviembre de 2012 (Foja 107 a 118), PAN AMERICAN SILVER S.A. MINA QUIRUVILCA comunicó a este Organismo Técnico Especializado que realizó el cambio de su denominación social por la COMPAÑÍA MINERA QUIRUVILCA S.A., según consta del Asiento B0003 de la Partida Registral N° 11370695 del Registro de Personas Jurídicas de la Zona Registral N° IX- sede Lima (Foja 107 a 118). COMPAÑÍA MINERA QUIRUVILCA S.A., identificada con Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) N° 20100120152.

Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante OEFA) incluyó el siguiente cuadro que muestra el resultado obtenido en el punto de control E-5 (Código OSINERGMIN) / EF-03 (Código del Ministerio de Energía y Minas):

Punto de Monitoreo	Parámetro	Anexo 1 Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM (mg/L)	Días	Turnos	Resultado del Análisis (mg/L)
E-5 (EF-03)	STS	50	Día 2 (16/11/2008)	3° Turno	58 (folio 46)
			Día 3 (17/11/2008)	1° Turno	67 (folio 47)

3. Al respecto, la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, que aprueba los Niveles Máximos Permisibles para efluentes líquidos minero-metalúrgicos, publicada el 13 de enero de 1996, establece en su Anexo 1 los Niveles Máximos Permisibles de emisión para las unidades minero – metalúrgicas. El nivel aprobado para el parámetro aplicable al caso es:

**ANEXO 1  
NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES DE EMISION PARA  
LAS UNIDADES MINERO-METALURGICAS**

PARAMETRO	VALOR EN CUALQUIER MOMENTO
Sólidos suspendidos (mg/l)	50

4. En atención a lo previsto en la citada Resolución Ministerial, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos resolvió imponer a QUIRUVILCA una multa de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por la comisión de una (01) infracción, conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADOS	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
En el punto de control E-5 (Código OSINERGMIN) / EF-03 (Código del Ministerio de Energía y Minas),	Artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM <sup>2</sup>	Numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial	50 UIT

<sup>2</sup> Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM - Aprueban los Niveles Máximos Permisibles para efluentes líquidos para las actividades minero-metalúrgicas, publicada el 13 de enero de 1996.-

**Artículo 4°.- Resultados analíticos no excederán los niveles contemplados en el Anexo 1 o 2, según sea el caso.**

Los resultados analíticos obtenidos para cada parámetro regulado a partir de la muestra recogida del efluente minero-metalúrgico, no excederán en ninguna oportunidad los niveles establecidos en la columna "Valor en cualquier Momento" del Anexo 1 ó 2 según corresponda.

correspondiente al efluente de aguas de mina que descarga hacia el río San José, se reportó valores para sólidos totales en suspensión, que superan el Límite Máximo Permisible establecido en el rubro "valor en cualquier momento" del Anexo 1 de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM		N° 353-2000-EM/VMM <sup>3</sup>	
<b>MULTA TOTAL</b>			<b>50 UIT</b>

5. Mediante escrito de registro N° 2013-E01-002293, presentado el 21 de enero de 2013 (Fojas 129 a 228), QUIRUVILCA interpone recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 415-2012-OEFA/DFSAI del 28 de diciembre de 2012, argumentando lo siguiente:

- a) Se ha vulnerado el Principio de Legalidad, dado que la sanción impuesta se sustenta en la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, la cual no tiene rango de ley ni cuenta con una remisión directa y expresa a una norma con dicho rango.
- b) Se ha vulnerado el Principio de Tipicidad, toda vez que la Escala de Multas y Penalidades aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM no define con precisión las conductas constitutivas de infracción administrativa sancionable, limitándose a señalar como infracción el incumplimiento de obligaciones derivadas de diversas normas legales allí estipuladas, por lo que constituye una ley sancionadora en blanco.
- c) La sola verificación del exceso de Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) no determina *per se* la configuración de daño ambiental. Sostener lo anterior implica la creación ilegal de una presunción que no admite prueba en contrario y la inversión de la carga de la prueba, vulnerándose los Principios del Debido Procedimiento y Presunción de Licitud.

<sup>3</sup> Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM - Escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de Disposiciones del TULO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, publicada el 2 de setiembre de 2000.-

**ANEXO**

**3. MEDIO AMBIENTE**

3.1. Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TULO, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria aprobado por D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763 Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM, Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM, 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias, que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales el monto de la multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT. (...)

3.2. Si las infracciones referidas en el numeral 3.1 de la presente escala, son determinadas en la investigación correspondiente, como causa de un daño al medio ambiente, se considerarán como infracciones graves y el monto de la multa será de 50 UIT por cada infracción hasta un monto máximo de 600 UIT, independientemente de las obras de restauración que está obligada a ejecutar la empresa. Para el caso de PPM, la multa será de 10 UIT por cada infracción. (...)

- d) El numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM exige que el daño ambiental haya quedado demostrado durante la investigación respectiva, lo que no ha ocurrido en el presente caso, toda vez que en ningún extremo del Informe de Supervisión se establece que las actividades de la recurrente hayan causado un daño al medio ambiente, vulnerándose de ese modo el Principio de Verdad Material.
- e) Se ha vulnerado los principios de Razonabilidad y Causalidad, toda vez que la multa impuesta resulta desproporcional ya que no se ha probado que la infracción al artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM ha ocasionado daño al ambiente.
- f) Se ha vulnerado el Principio del Debido Procedimiento, ya que se rechazó la valoración de los Informes de Ensayo emitidos por el laboratorio MINLAB S.R.L., que contienen los resultados de los análisis realizados en forma simultánea con el laboratorio SGS DEL PERÚ S.A.C., que fue contratado para la supervisión.

No existe norma que restrinja el derecho de los administrados de solicitar a otros laboratorios la realización de análisis para contradecir las muestras tomadas por la autoridad; por ello, se debió valorar los medios probatorios ofrecidos por la apelante, toda vez que el análisis fue realizado por un laboratorio acreditado ante el INDECOPI, por lo que sus resultados también tienen valor oficial.

- 6. Del mismo modo, mediante el citado escrito del 21 de enero de 2013, QUIRUVILCA señaló que debe tenerse como sucesora procesal en el presente procedimiento administrativo sancionador a la empresa PAN AMERICAN SILVER HUARÓN S.A., en virtud de la escisión de un bloque del patrimonio social de MINERA QUIRUVILCA que comprende a la unidad minera "Huarón", a favor de aquella.

## II. Competencia

- 7. 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<sup>4</sup>, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>4</sup> Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo de 2008.-

**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.*

8. En mérito a lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>5</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.
9. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>6</sup>.
10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>7</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante,

<sup>5</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009.-

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

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

**Artículo 11°, modificado por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-**

**Funciones generales**

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

*(...)*

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

*(...)*

<sup>6</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009.-

**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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.*

<sup>7</sup> Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM – Aprueban inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado 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.*

OSINERGMIN<sup>8</sup>) al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>9</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.

11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>10</sup>, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>11</sup>, y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-2011-OEFA/CD<sup>12</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de

<sup>8</sup> Ley N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada el 24 de enero de 2007.-

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

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

<sup>9</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD – Aprueban aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada 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>10</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009.-

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental, modificado por Ley N° 30011, publicada el 26 de abril de 2013.-**

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>11</sup> Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM - Que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado el 15 de diciembre de 2009.-

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

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>12</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 005 -2011-OEFA/CD - Aprueban Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 21 de julio de 2011.-

**Artículo 4°.- Competencia del Tribunal**

El Tribunal es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa, los recursos de apelación contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por órganos del OEFA en materia de supervisión y fiscalización ambiental; así como para resolver los recursos impugnativos interpuestos ante aquellas entidades cuyas funciones en materia ambiental hayan sido transferidas al OEFA. Asimismo, es competente para resolver las quejas administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 158° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

### III. Norma Procedimental Aplicable

12. Previamente al análisis de los argumentos formulados por QUIRUVILCA, este órgano colegiado considera pertinente, en virtud del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>13</sup>, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.
13. En tal sentido, corresponde indicar que a la fecha de inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OSINERGMIN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N° 640-2007-OS/CD; siendo aplicable posteriormente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, vigente desde el 14 de diciembre de 2012<sup>14</sup>.

### IV. Análisis

#### IV.1 Protección constitucional al ambiente

14. De acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>15</sup>, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".

<sup>13</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

**Título Preliminar**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

(...)

- 1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)

<sup>14</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD - Aprueban Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 13 de diciembre de 2012.-

**Artículo 3°.-** Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren.

<sup>15</sup> Constitución Política del Perú de 1993, publicada el 30 de diciembre 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.

(...)

15. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado:

*“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>16</sup>.*

16. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del numeral 22 del artículo 2° de la Constitución, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado “Constitución Ecológica”<sup>17</sup>, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Al respecto, ha señalado:

*“Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, **su explotación no puede ser separada del interés nacional**, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras”<sup>18</sup>. (Resaltado nuestro)*

*“(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsoras del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. **La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural.** De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán”<sup>19</sup> (Resaltado nuestro)*

<sup>16</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente 3610-2008-PA/TC, fundamento jurídico 33.

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 11.

<sup>19</sup> Ibid. Fundamento jurídico 24.



17. En ese sentido, Amartya Sen advierte que: *“un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones”*<sup>20</sup>.
18. Sobre lo que implica el medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha señalado que:
- “(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos 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 vivos (plantas, animales y microorganismos)”*<sup>21</sup>.
19. En esa línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente<sup>22</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
20. En este contexto, cabe indicar que el derecho a 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 medio ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del medio ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
21. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del

<sup>20</sup> SEN, Amartya: *“Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns”*. Feminist Economics N°9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (traducción nuestra)

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, fundamento jurídico 27.

<sup>22</sup> **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada 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.*

marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

#### IV.2 Con relación a la vulneración del Principio de Legalidad

22. En cuanto a lo alegado en el literal a) del considerando 5 de la presente Resolución, cabe señalar que la legalidad de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM quedó establecida a través de la Ley General de Minería, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, de conformidad con lo establecido en la Tercera Disposición Final de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, norma con rango de ley que permite la remisión a disposiciones reglamentarias para el ejercicio de la potestad sancionadora en el sector minero<sup>23</sup>.
23. En efecto, de acuerdo al literal l) del artículo 101° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, corresponde imponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones señaladas en dicha Ley, su Reglamento y el Código del Medio Ambiente<sup>24</sup>.
24. Es bajo el marco planteado que fue emitida la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, norma que estableció la Escala de Multas y Penalidades por incumplimientos, entre otros, de obligaciones ambientales, dentro de las cuales se encuentran aquellas contenidas en el Reglamento aprobado por Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM.
25. Asimismo, se tiene que mediante Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERGMIN, se declaró que, en tanto se aprueben por el regulador los procedimientos de fiscalización de las actividades mineras a su cargo, seguirán vigentes las disposiciones sobre esta materia contenidas, entre otras, en la Escala de Sanciones y Multas aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, siendo de aplicación todas las normas complementarias de estas disposiciones que se encontraban vigentes a la fecha de la promulgación de esta Ley.

<sup>23</sup> Ley N° 26821- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, publicada el 26 de junio de 1997.-

**Disposiciones Finales**

**Vigencia de convenios de estabilidad y de leyes especiales sobre recursos naturales.**

**Tercera.-** Mantienen su plena vigencia, entre otras, las siguientes leyes sobre recursos naturales promulgadas con anterioridad a la presente, incluyendo sus modificatorias o complementarias: (...)

- Ley General de Minería con el texto concordado publicado por Decreto Supremo No 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.

<sup>24</sup> Decreto Supremo N° 014-92-EM - Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, publicado el 04 de junio de 1992.-

**Artículo 101°.-** Son atribuciones de la Dirección General de Minería, las siguientes:

l) Imponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones señaladas en la presente Ley, su Reglamento y el Código de Medio Ambiente.

26. Del mismo modo, con relación a la vigencia de la citada Resolución Ministerial, corresponde señalar que, a través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, en concordancia con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, siendo que por medio de su artículo 4° se autorizó a este Organismo a sancionar las infracciones en materia ambiental empleando el marco normativo y escalas de sanciones que venía aplicando el regulador<sup>25</sup>.
27. Por tanto, la legalidad de la Escala de Multas y Sanciones, aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, viene dada por la Ley General de Minería y complementada por las indicadas Leyes N° 28964 y N° 29325; y, en ese sentido, deviene en válidamente aplicable por el OEFA.

Conforme a lo anterior, corresponde desestimar lo alegado por la apelante en este extremo.

#### IV.3 Respecto a la vulneración del Principio de Tipicidad

28. En relación a lo alegado en el literal b) del considerando 5 de la presente Resolución, resulta oportuno precisar que dentro de las exigencias derivadas del Principio de Tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, se encuentra la de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta prohibida, de modo tal que se identifiquen los elementos de la conducta sancionable<sup>26</sup>.
29. En tal sentido, considerando que la recurrente cuestiona el aspecto descrito en el párrafo precedente, corresponde determinar si el numeral 3.2 del punto 3 de la Escala de Multas y Penalidades, aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-

<sup>25</sup> Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM - Aprueban inicio del proceso de transferencia de funciones de Supervisión, Fiscalización y Sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicada el 21 de enero de 2010.-

**Artículo 4°.- Referencias Normativas**

*Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador.*

<sup>26</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

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

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

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

EM/VMM, satisface dicho aspecto específico del Principio de Tipicidad, al ser la norma tipificadora aplicable al presente caso.

30. Al respecto, cabe indicar que el numeral 3.1 del punto 3 de la Escala de Multas y Penalidades aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, señala lo siguiente:

**"3.1 Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TUO, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria aprobado por D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763, Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM, Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM, 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias, que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales el monto de la multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT. En los casos de pequeño productor minero la multa será de 2 UIT por infracción (...)"**. (El resaltado es nuestro).

31. Adicionalmente en el numeral 3.2 del punto 3 de la referida norma, se establece los supuestos específicos que ameritan el incremento de la sanción, como se observa a continuación:

**"3.2. Si las infracciones referidas en el numeral 3.1 de la presente escala son determinadas en la investigación correspondiente como causa de un daño al medio ambiente, se considerarán como infracciones graves y el monto de la multa será de 50 UIT por cada infracción hasta un monto máximo de 600 UIT (...)"**.

32. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que en la determinación de las conductas infractoras está permitido el empleo de los llamados "conceptos jurídicos indeterminados", siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos y de experiencia<sup>27</sup>. A su vez, cabe agregar que las empresas del sector minero cuentan con la capacidad técnica, administrativa y financiera para identificar las obligaciones a las que están sujetas.
33. En ese sentido, de la revisión de lo señalado en el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, se verifica que dicha norma establece como obligación ambiental fiscalizable, que los resultados analíticos obtenidos para cada parámetro regulado a partir de las muestras provenientes de los efluentes minero-metalúrgicos, deben cumplir con los LMP regulados en su Anexo 1; obligación de

<sup>27</sup>

Sentencia recaída en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00010-2002-AI.html>

tipo permanente, cuyo incumplimiento acarrea la configuración de daño ambiental, descrito en el numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611<sup>28</sup>.

34. Conforme a lo expuesto, deviene válido concluir que el incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable contenida en el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, constituye infracción grave y sancionable conforme al tipo contenido en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM<sup>29</sup>.
35. En atención a lo expuesto, este órgano colegiado considera que la infracción tipificada en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM no contraviene el contenido del Principio de Tipicidad, en su aspecto relativo a la exhaustividad en la descripción de la conducta típica<sup>30</sup>.

Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado por la apelante en este extremo.

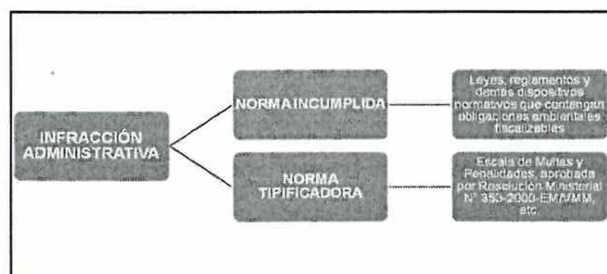
#### IV.4 Respecto a la configuración del daño ambiental como consecuencia del exceso de los LMP

36. En cuanto a lo señalado en los literales c) y d) del considerando 5 de la presente Resolución, es oportuno precisar que en aplicación del Principio de Verdad Material, recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos que emiten las entidades al interior de los procedimientos

<sup>28</sup> Sobre la configuración del daño ambiental como consecuencia del incumplimiento de los LMP, corresponde remitirse al numeral IV.4 de la presente Resolución.

<sup>29</sup> En este sentido, se aprecia que la conducta ilícita tipificada en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución N° 353-2000-EM/VMM es una infracción precisa e inequívoca, respecto del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables que se imponen al titular minero. Y, asimismo, se verifica que existe una predeterminación normativa de la conducta y sanción correspondiente, no dando lugar a posibles interpretaciones extensivas o analógicas al momento de aplicar las normas que contienen la infracción tipificada.

<sup>30</sup> A mayor abundamiento, este Tribunal Administrativo considera pertinente explicar que la estructura de las infracciones imputadas se componen de dos elementos a saber: a) Norma sustantiva, que prevé la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; y b) Norma tipificadora, que califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica. Lo explicado se gráfica del siguiente modo:



administrativos sancionadores, sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados<sup>31</sup>.

37. En tal sentido, recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deberá rechazarse como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos se trata de hechos posibles o probables, que carecen de idoneidad para desvirtuar la Presunción de Licitud reconocida a favor de éstos, conforme a lo previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>32</sup>.
38. Asimismo, habiéndose acreditado en un procedimiento administrativo sancionador la comisión del hecho imputado por parte de la Administración y, por tanto, habiéndose desvirtuado los efectos del Principio de Presunción de Licitud, corresponderá a los administrados aportar los medios de prueba que permitan dejar sin efecto la convicción formada por el órgano sancionador.
39. En este contexto, QUIRUVILCA cuestiona que el incumplimiento de los LMP<sup>33</sup> constituya la infracción grave prevista en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, por la cual ha sido sancionada, sosteniendo que su accionar no ha generado un daño ambiental. En tal sentido,

<sup>31</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

**Título Preliminar**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.11. **Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (...).

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

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

<sup>32</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

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

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

(...)

9. **Presunción de licitud.-** Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>33</sup> Al respecto, cabe indicar que la doctrina considera que "[e]l LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y/o biológicos que caracterizan a un efluente o a una emisión, que al ser expedida causa o puede causar daño a la salud, al bienestar humano y al ambiente. (...) Los LMP sirven para el control y fiscalización de los agentes que producen efluentes y emisiones, a efectos de establecer si se encuentran dentro de los parámetros considerados inocuos para la salud, el bienestar humano y el ambiente. Excederlos acarrea responsabilidad administrativa, civil o penal, según el caso". Véase: ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: IUSTITIA 2011, p. 458.

resulta importante en este procedimiento determinar los alcances de la categoría "daño ambiental".

40. Al respecto, el numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611<sup>34</sup> define el daño ambiental como todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, tenga origen o no en la contravención a normas de protección y conservación del ambiente, cuyos efectos negativos pueden ser **actuales o potenciales**<sup>35</sup>.
41. En ese sentido, conforme al pronunciamiento emitido por este Tribunal mediante la Resolución N° 082-2013-OEFA/TFA<sup>36</sup>, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 15 de abril de 2013, la definición de daño ambiental prevista en la Ley N° 28611 recoge dos elementos de importancia:
  - a) El daño ambiental debe importar un menoscabo material al ambiente y/o a alguno de sus componentes.
  - b) El referido menoscabo material debe generar efectos negativos, que pueden ser **actuales o potenciales**.
42. Con relación al primer elemento, referido al menoscabo material, cabe señalar que ello involucra toda afectación<sup>37</sup> al ambiente que se produce, por ejemplo, al emitir sustancias contaminantes que deterioran la calidad física o química de alguno o varios de los elementos del ambiente, alterando su estado natural en mayor o menor medida.
43. A su vez, el segundo elemento hace referencia a que en la configuración del daño ambiental no es indispensable que los efectos negativos del menoscabo material producido en el ambiente sean actuales, sino que resulta suficiente que dichos

<sup>34</sup> Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-  
**Artículo 142°.- De la responsabilidad por daños ambientales**  
(...)

142.2 Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

<sup>35</sup> Sobre el concepto de daño ambiental, la doctrina sostiene que "(...) un daño ambiental es una lesión física no limitada a un espacio o a un tiempo determinado, por eso sus consecuencias se expanden rápidamente irradiando en todas sus direcciones, tanto en el espacio como en el tiempo (...) Un hecho generador de daño ambiental hoy constituye siempre la posibilidad de otro daño mañana". Véase: BIBILONI, Héctor Jorge. "El proceso ambiental". Buenos Aires: Lexis Nexis, 2005. p. 86 – 87.

<sup>36</sup> Procedimiento administrador sancionador seguido contra NYRSTAR ANCASH S.A., tramitado en el expediente N° 157-09-MA/E.

<sup>37</sup> SANCHEZ YARINGAÑO, Gadwyn. "El principio de responsabilidad ambiental y su aplicación por la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores: Una perspectiva crítica". Lima: Themis XXXV N°58, 2010. p. 279.

efectos negativos sean potenciales<sup>38</sup>, entendiendo como potencial aquello que puede suceder o existir<sup>39</sup>.

44. Tal como señala Sánchez Yaringaño *"el efecto negativo del daño ambiental no necesariamente debe ser inmediato y actual, sino que puede ser potencial y futuro. Al respecto, es necesario distinguir entre causas y efectos. De acuerdo a la Ley, solamente los efectos pueden ser actuales o potenciales, las causas que generan esos efectos sí tienen que verificarse en la realidad (...) a través de los métodos propios de la ciencia y de la tecnología"*<sup>40</sup>.
45. En tal sentido, el menoscabo material se configura frente a toda acción u omisión, que altere, trastorne o disminuya algún elemento constitutivo del ambiente; mientras que lo potencial son los efectos negativos de ese menoscabo, es decir, la probabilidad futura en grado de verosimilitud de que ocurran dichos efectos negativos.
46. De acuerdo con lo establecido en el numeral 32.1 del artículo 32° de la Ley N° 28611, el LMP *"es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, que **al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente** (...) "*<sup>41</sup> (Resaltado nuestro).
47. Por ello, si un titular excede los LMP, causa o puede causar un daño que, de acuerdo con la definición del numeral 142.2 del artículo 142° de la Ley N° 28611, desarrollada en los considerando 40 al 46 de la presente Resolución, constituye daño ambiental. En este caso, el menoscabo material se verifica mediante la debida comprobación del exceso de los LMP, es decir, la superación de los niveles tolerables de descargas al ambiente respecto de un determinado parámetro; mientras que los efectos negativos de tal menoscabo material pueden ser actuales o

<sup>38</sup> En esa línea, Peña Chacón sostiene que *"[d]e esta forma, se rompe con uno de los elementos característicos del derecho de daños, por el cual este debe ser siempre cierto, efectivo, determinable, evaluable, individualizable y no puramente eventual o hipotético, pues, tratándose del daño ambiental, es necesario únicamente su probabilidad futura para determinar su existencia y tomar las medidas necesarias con el fin de impedir sus efectos nocivos"*. Véase: PEÑA CHACÓN, Mario. *"Daño Ambiental y Prescripción"*. Consultado el 18 de febrero de 2013 [http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/19/06\\_mario\\_penia\\_chacon.html](http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus/19/06_mario_penia_chacon.html)

<sup>39</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

<sup>40</sup> SANCHEZ YARINGAÑO, Gadwyn. Ibid. loc. cit.

<sup>41</sup> **Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-**  
**Artículo 32°.- Del Límite Máximo Permisible.-**

(...)  
32.1 *El Límite Máximo Permisible - LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, **que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente**. Su determinación corresponde al Ministerio del Ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los criterios para la determinación de la supervisión y sanción serán establecidos por dicho Ministerio.*

(...)  
(Resaltado nuestro)



potenciales, conforme a lo señalado en el numeral 32.1 del artículo 32° de la Ley N° 28611.

48. De lo expuesto, se tiene que el exceso de los LMP implica la existencia de daño ambiental; y, por tanto, configura la infracción grave prevista en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, referida a la generación de daño al ambiente<sup>42</sup>.
49. En este contexto, en el presente caso se evidencia que la empresa recurrente ha generado daño ambiental al haber excedido el LMP aplicable al parámetro STS, tal como ha quedado acreditado en el Informe de Ensayo con Valor Oficial N° MA807376 (Fojas 46 a 47), elaborado por el laboratorio acreditado SGS DEL PERÚ S.A.C., cuyos resultados se detallan en el considerando 2 de la presente Resolución.
50. En consecuencia, siguiendo lo señalado en los considerandos 39 al 49 de la presente Resolución, ha quedado acreditado que la empresa recurrente ha incurrido en la infracción grave prevista en el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM al haber excedido los LMP permitidos; y, por tanto, no se ha vulnerado el Principio de Verdad Material.
51. Asimismo, cabe precisar que se respetaron las garantías inherentes al debido procedimiento, al haber emitido una decisión motivada adecuada al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo y sustentada en la acreditación del hecho que sustenta la infracción imputada a la recurrente, por lo que no se ha vulnerado el Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

En base a las consideraciones antes expuestas, corresponde desestimar lo alegado por la apelante en este extremo.

#### IV.5 Sobre la vulneración de los Principios de Razonabilidad y Causalidad

52. En cuanto a lo argumentado en el literal e) del considerando 5 de la presente Resolución, corresponde señalar que el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, regula el Principio de Razonabilidad el mismo que establece que las sanciones a ser aplicadas deberán adoptarse dentro de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Resulta pertinente precisar que en el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM publicada el 10 de noviembre de 2012, que aprueba el Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales; se establece expresamente que el incumplimiento de los LMP constituye una infracción muy grave y, por tanto, que la sanción pecuniaria aplicable puede ser de hasta 10 000 UIT.

<sup>43</sup> **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-**  
**Título Preliminar**

53. Tal dispositivo legal debe concordarse con lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 230° del mismo cuerpo legal<sup>44</sup>, del cual se desprende que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo para estos efectos observar los criterios de graduación. En tal sentido, en el presente caso, el esquema de la infracción administrativa se ha desarrollado de la siguiente forma:
- a) Norma sustantiva, el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, que establece como obligación ambiental fiscalizable, que los resultados analíticos obtenidos para cada parámetro regulado a partir de las muestras provenientes de los efluentes minero-metalúrgicos, deben cumplir con los LMP regulados en su Anexo 1.
  - b) Norma tipificadora, el numeral 3.2 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, que establece en 50 UIT el monto de la multa por cada infracción, sin considerar un rango de valores.
54. Conforme al contenido de este último dispositivo legal, se tipifica como infracción grave el incumplimiento de las disposiciones referidas al medio ambiente contenidas, entre otros, en la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM (supuesto de hecho), si de la investigación se determina que se causó un daño al ambiente, estableciéndose que la sanción aplicable será una multa de cincuenta (50) UIT por cada infracción hasta un máximo de seiscientos (600) UIT (consecuencia jurídica).
55. Sobre el particular, habiéndose acreditado objetivamente al interior del presente procedimiento administrativo que la apelante incumplió el artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, toda vez que excedió los LMP, correspondía aplicar la sanción prevista en el numeral 3.2 del punto 3 de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM.

---

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

*1.4 Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.*

<sup>44</sup>

**Artículo 230°.- 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 deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

56. Por otro lado, según el Principio de Causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>45</sup>, la sanción debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.
57. En tal sentido, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio en el presente procedimiento, este Tribunal Administrativo considera oportuno verificar los siguientes aspectos:
- a) La ocurrencia de los hechos imputados; y
  - b) La ejecución de los hechos por parte de QUIRUVILCA.
58. Al respecto, cabe indicar que el incumplimiento del LMP aplicable al parámetro STS, reportado en el punto de control E-5 (Código OSINERGMIN) / EF-03, ha quedado acreditado mediante el Informe de Ensayo con Valor Oficial N° MA807376 (Fojas 46 a 47), elaborado por el laboratorio acreditado SGS DEL PERÚ S.A.C.
59. A su vez, corresponde precisar que en el cuadro 5-1 Ubicación Geográfica y Descripción de Puntos Monitoreados del Informe de Supervisión N° 2b UEA HUARON - Campaña 8 (Foja 9), se detalla que el punto de control E-5 (EF-03) corresponde al efluente de aguas de mina que es producido dentro de las instalaciones de la Unidad Minera HUARON, de titularidad de la recurrente, y proviene de sus actividades; razón por la cual devino válida la imposición de la sanción impuesta en este extremo al acreditarse la causalidad de la conducta infractora.

Por lo expuesto, corresponde desestimar lo argumentado por la apelante en este extremo.

IV.6 Sobre la vulneración del Debido Procedimiento al no valorar los medios de prueba ofrecidos por QUIRUVILCA

60. En cuanto a lo argumentado en el literal f) del considerando 5 de la presente Resolución, corresponde señalar que en el marco del artículo 197° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria en atención a la Primera Disposición Final de dicho cuerpo legal y el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>46</sup>, la valoración de los medios probatorios es realizada en forma

<sup>45</sup> LEY N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-  
**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
*La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*  
**8. Causalidad.-** La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

<sup>46</sup> Resolución Ministerial N° 010-93-JUS - Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicada el 22 de abril de 1993.-

conjunta, lo que implica apelar, entre otros, a criterios de suficiencia, lógica y congruencia de los mismos.

61. Asimismo, de acuerdo al numeral 163.1 del artículo 163° de la Ley N° 27444<sup>47</sup>, la Administración podrá rechazar la actuación de aquellos medios probatorios propuestos por el administrado cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios, motivando debidamente tal decisión.
62. En tal contexto, se tiene que el rechazo de los medios probatorios por parte de la autoridad no constituye automáticamente una vulneración del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, pues ésta constituye una facultad cuyo ejercicio se encuentra supeditado, únicamente, a que se expongan las razones por las que dichos medios de prueba devienen inconducentes, improcedentes, impertinentes o innecesarios.
63. Sobre el particular, conforme se desprende de los numerales 30 al 33 del Rubro III.1 de la resolución apelada, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA rechazó la valoración de los Informes de Ensayo N° AM-424.08-B (Fojas 85 a 89) y AM-425.08-B (Fojas 90 a 94) emitidos por el laboratorio MINLAB S.R.L., toda vez que los resultados contenidos en los mismos no se obtuvieron a partir de las contramuestras preservadas por el laboratorio SGS del Perú S.A.C.
64. En efecto, de acuerdo a los literales a) y b) del artículo 4° y 5° del Reglamento aprobado por Resolución N° 0110-2001-INDECOPI-CRT<sup>48</sup>, vigente al momento de la

---

*Artículo 197°.- Todos los medios probatorios son valorados por el Juez en forma conjunta, utilizando su apreciación razonada. Sin embargo, en la resolución sólo serán expresadas las valoraciones esenciales y determinantes que sustentan su decisión.*

#### **DISPOSICIONES FINALES**

**PRIMERA.-** Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

<sup>47</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

#### **Artículo 163°.- Actuación probatoria**

163.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un periodo que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.

<sup>48</sup> Resolución N° 0110-2001-INDECOPI-CRT - Reglamento de Dirimencias, publicada el 19 de setiembre de 2001.-

#### **Artículo 4°.- Definiciones.- ( ... )**

a) **Dirimencia:** Procedimiento a través del cual la Comisión corrobora los resultados reportados por una entidad acreditada, que han sido observados por sus clientes o los destinatarios finales de sus servicios, empleando la muestra dirimente.

b) **Muestra Dirimente:** Cantidad determinada del producto certificado o ensayado que la entidad acreditada mantiene en sus instalaciones en condiciones controladas para la conservación de sus características iniciales, y con el objetivo de ejecutar eventualmente una dirimencia.

**Artículo 5°.- Oportunidad de presentación.-** La dirimencia debe ser solicitada dentro del periodo señalado en el segundo párrafo del artículo 16, por los clientes de las entidades acreditadas o en su defecto por personas que

supervisión, para cuestionar los resultados contenidos en los Informes de Ensayo emitidos por el laboratorio SGS DEL PERÚ S.A.C., que sustentan el exceso del LMP sancionado, la recurrente debió recurrir al Procedimiento de Dirimencia, el que se practica sobre una muestra dirimente (contramuestra), consistente en una cantidad determinada de la muestra ensayada por el laboratorio que obtuvo el resultado materia de cuestionamiento.


65. Asimismo, corresponde señalar que en el supuesto que se hubiera producido el vencimiento del plazo para solicitar la dirimencia, de acuerdo al tercer párrafo del artículo 7°, en concordancia con el artículo 12° del Reglamento aprobado por Resolución N° 0110-2001-INDECOPI-CRT, QUIRUVILCA se encontraba facultada a solicitar una supervisión de la entidad acreditada cuyos resultados han sido observados a fin de verificar la aptitud de los equipos, materiales y demás recursos empleados en la prestación de sus servicios.
66. En tal sentido, era responsabilidad de la apelante ejercer oportunamente estos medios de defensa, predeterminados por ley para rebatir los resultados contenidos en los Informes de Ensayo emitidos por el laboratorio acreditado SGS DEL PERÚ S.A.C., pero ello no ocurrió.
67. En efecto, considerando que la contradicción de los resultados provenientes de los monitoreos realizados por los supervisores externos con ocasión de las visitas de supervisión es de interés del titular minero, recae sobre éste el deber de desplegar las acciones que dentro del marco jurídico resulten pertinentes para la consecución de dicho propósito.
68. En este contexto, se verifica que el rechazo de valoración de los Informes de Ensayo emitidos por MINLAB S.R.L., presentados por la apelante en calidad de medios probatorios, se encuentra debidamente sustentado en la aplicación del contenido normativo del Reglamento aprobado por Resolución N° 0110-2001-INDECOPI-CRT, por lo que el pronunciamiento del órgano de primera instancia se realizó en el marco del Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, sin afectarse las reglas derivadas del Principio del Debido Procedimiento.
69. De otro lado, QUIRUVILCA alega que no existe norma que restrinja el derecho de los administrados de solicitar a otros laboratorios la realización de análisis para contradecir las muestras tomadas por la autoridad; razón por la cual se debió valorar los Informes de Ensayo emitidos por el laboratorio MINLAB S.R.L., toda vez que el análisis fue realizado por un laboratorio acreditado ante el INDECOPI, por lo que sus resultados también tienen valor oficial.
70. Sobre el particular, debe señalarse que de acuerdo al artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM, los resultados analíticos obtenidos para cada

---

*puedan verse afectadas por sus servicios. La dirimencia solo es admisible ante la existencia de muestras dirimientes susceptibles de ser corroboradas por la Comisión en un nuevo ensayo.*

parámetro a partir de la muestra recogida del efluente minero-metalúrgico no deben exceder en "ninguna oportunidad" los LMP previstos en la columna "Valor en cualquier momento" del Anexo 1.


71. En tal sentido, los resultados provenientes de una muestra tomada en un lapso serán válidos sólo para ese espacio de tiempo, el que en cualquier caso debe observar los valores contenidos en el Anexo 1 de la citada Resolución Ministerial No 011-96-EM/MM.
72. Por ello, los resultados obtenidos del análisis de las muestras tomadas por el laboratorio MINLAB S.R.L., contenidos en los Informes de Ensayo N° AM-424.08-B (Fojas 85 a 89) y AM-425.08-B (Fojas 90 a 94), no desvirtúan el incumplimiento de los LMP porque no corresponden al mismo momento en que se realizó el análisis de la supervisión que motiva la sanción aplicada, lo que sólo podría conseguirse mediante el análisis de la contramuestra.
73. En efecto, conforme a lo indicado precedentemente, la obligatoriedad en el cumplimiento de los LMP es exigible en cualquier momento, razón por la cual los resultados provenientes de una muestra específica sólo podrían ser rebatidos por un análisis practicado sobre otra porción de la misma muestra, denominada contramuestra. Una muestra tomada en otro momento, aun cuando sea realizada por un laboratorio acreditado ante INDECOPI, no deviene idónea para contradecir los resultados obtenidos de muestras previas.
74. En mérito a lo expuesto, se tiene que la infracción imputada al interior del presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra debidamente acreditada con el resultado contenido en el Informe de Ensayo N° MA807376 (Fojas 46 a 47) emitido por el laboratorio SGS DEL PERÚ S.A.C., el cual no fue cuestionado oportunamente por la apelante a través de los procedimientos regulados en el Reglamento aprobado por Resolución N° 0110-2001-INDECOPI-CRT.



En consecuencia, corresponde desestimar lo argumentado por la apelante en estos extremos.



#### IV.7 Sobre la intervención de PAN AMERICAN SILVER HUARÓN S.A.

75. En cuanto a lo señalado en el considerando 6 de la presente Resolución, resulta oportuno precisar que conforme lo establecido por el Principio de Causalidad, recogido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, la asunción de responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por ley y que, por tanto, la Administración no podrá hacer responsable a un sujeto imponiéndole sanciones por hechos cometidos por otros.
  76. En tal sentido, considerando que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que acreditada su comisión se
- 

impongan las sanciones legalmente establecidas, la tramitación de los mismos debe seguirse única y exclusivamente con aquél que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable, en el presente caso QUIRUVILCA, por las infracciones verificadas durante la visita de supervisión realizada del 15 al 17 de noviembre de 2008.

77. De otro lado, no obstante que PAN AMERICAN SILVER HUARÓN S.A. sea actualmente titular de la Unidad Minera "Huarón", conforme consta del contenido del Asiento B00001 de la Partida Registral N° 12768479 del Registro de Personas Jurídicas de Lima, así como de la Escritura Pública del 01 de febrero de 2012, en mérito de la cual se realizaron las citadas inscripciones, conforme a los actuados en el presente procedimiento las infracciones fueron cometidas por QUIRUVILCA y, en ese sentido, al nuevo titular minero no le corresponde ocupar la posición de la apelante como responsable por la infracción sancionada al interior del presente procedimiento administrativo.
78. A mayor abundamiento, de acuerdo al numeral 2 del artículo 108° del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, aplicable de manera supletoria al presente procedimiento sancionador en atención a la Primera Disposición Final de dicha norma legal y el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, la sucesión procesal en el caso de las personas jurídicas sólo se configura en los supuestos de extinción y fusión, que son distintos de los supuestos de escisiones parciales<sup>49</sup>, como ha ocurrido en el caso de la escisión de un bloque patrimonial de QUIRUVILCA a favor de PAN AMERICAN SILVER HUARÓN S.A.<sup>50</sup>

En atención a lo expuesto, corresponde desestimar lo solicitado por la apelante en este extremo.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema

<sup>49</sup> Ley N° 26887 - Ley General de Sociedades, publicado el 9 de diciembre de 1997.-

**Artículo 367°.- Concepto y formas de escisión**

*Por la escisión una sociedad fracciona su patrimonio en dos o más bloques para transferirlos íntegramente a otras sociedades o para conservar uno de ellos, cumpliendo los requisitos y las formalidades prescritas por esta ley. Puede adoptar alguna de las siguientes formas:*

(...)

2. *La segregación de uno o más bloques patrimoniales de una sociedad que no se extingue y que los transfiere a una o más sociedades nuevas, o son absorbidos por sociedades existentes o ambas cosas a la vez. La sociedad escindida ajusta su capital en el monto correspondiente. (...).*

<sup>50</sup> Resolución Ministerial N° 010-93-JUS -Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicada el 22 de abril de 1993.-

**Artículo 108°.-** *Por la sucesión procesal un sujeto ocupa el lugar de otro en un proceso, al reemplazarlo como titular activo o pasivo del derecho discutido. Se presenta la sucesión procesal cuando:*

(...)

2. *Al extinguirse o fusionarse una persona jurídica, sus sucesores en el derecho discutido comparecen y continúan el proceso;*

(...).

Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA; la Resolución del Consejo Directivo N° 005-2011-OEFA/CD, modificado por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

**SE RESUELVE:**

**Artículo Primero.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por COMPAÑÍA MINERA QUIRUVILCA S.A. contra la Resolución Directoral N° 415-2012-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 28 de diciembre de 2012, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo Segundo.- DISPONER** que el monto de la multa impuesta, ascendente a cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**Artículo Tercero.- NOTIFICAR** la presente resolución a COMPAÑÍA MINERA QUIRUVILCA S.A. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

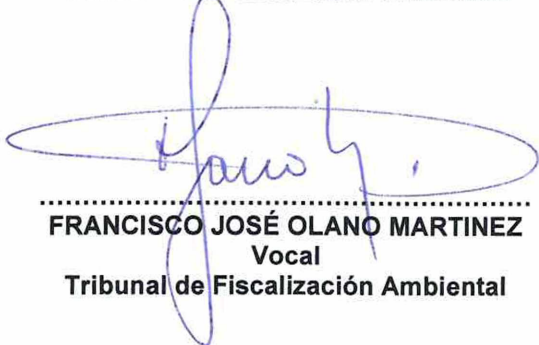
Regístrese y comuníquese.



.....  
**LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA**  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental