

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 269-2013-OEFA/TFA

Lima, 29 NOV. 2013

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por MINERA IRL S.A. contra la Resolución Directoral N° 378-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 26 de agosto de 2013, en el Expediente N° 142-2011-DFSAI/PAS¹; y el Informe N° 278-2013-OEFA/TFA/ST del 7 de noviembre de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El presente procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de la Supervisión Especial llevada a cabo del 10 al 12 de agosto de 2009, en la Unidad Minera "Corihuarmi", ubicada en los distritos de Huantán y Chongos Alto, provincias de Yauyos y Huancayo, departamentos de Lima y Junín, de titularidad de MINERA IRL S.A.² (en adelante, IRL); durante la cual se detectó infracciones a la normatividad sobre Límites Máximos Permisibles. Como producto de dicha supervisión se elaboró el "Informe de Supervisión Especial de Monitoreo Participativo – Unidad Minera Corihuarmi de Minera IRL S.A., Informe N° 19-ES-2009-ACOMISA" (en adelante, el Informe de Supervisión)³.

¹ Expediente de Supervisión OSINERGMIN N° 129-09-MA/E.

² Registro Único de Contribuyente N° 20505174896.

³ Fojas 3 al 90.

2. Mediante Resolución Directoral N° 378-2013-OEFA/DFSAI del 26 de agosto de 2013⁴, notificada el 26 de agosto de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, DFSAI) incluyó el siguiente cuadro que muestra los resultados obtenidos en el punto de control ST-05:


Cuadro N° 1

Punto de control ST-05			
Parámetro	LMP según Anexo 1 R.M. N° 011-96-EM/VMM	Día	Resultado de la Supervisión
pH	6-9	11/08/2009	3,01
Fe	2,0 mg/l	11/08/2009	4,2089 mg/l

3. En atención a los resultados, la DFSAI impuso a IRL una multa de cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 2

N°	Hechos Imputados	Norma Incumplida	Tipificación	Sanción
1	Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) respecto del parámetro potencial de	Artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM ⁵ .	Numeral 3.2 del Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial	50 UIT

 4 Fojas 129 al 135.

5 **Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM que aprueba los Niveles Máximos Permisibles para efluentes líquidos para las actividades minero-metalúrgicas, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de enero de 1996.-**
"Artículo 4°.- Resultados analíticos no excederán los niveles contemplados en el Anexo 1 ó 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."

ANEXO 1 NIVELES MÁXIMOS PERMISIBLES DE EMISIÓN PARA LAS UNIDADES MINERO-METALÚRGICAS		
PARAMETRO	VALOR EN CUALQUIER MOMENTO	VALOR PROMEDIO ANUAL
pH	Mayor que 6 y Menor que 9	Mayor que 6 y Menor que 9
Sólidos suspendidos (mg/l)	50	25
Picloro (mg/l)	0.4	0.2
Cobre (mg/l)	1.0	0.3
Zinc (mg/l)	3.0	1.0
Hierro (mg/l)	2.0	1.0
Arsénico (mg/l)	1.0	0.5
Cianuro total (mg/l)*	1.0	1.0

* CIANURO TOTAL, equivalente a 0.1 mg/l de Cianuro Libre y 0.2 mg/l de Cianuro fácilmente disoluble en ácido

	hidrógeno (pH) en el punto de control ST-05 correspondiente al efluente de descarga de la poza de sedimentación N° 5, que descarga en la Laguna Coyllorcocha.		N° 353-2000-EM/VMM ⁶ .	
2	Incumplimiento de los LMP respecto del parámetro Hierro (Fe) en el punto de control ST-05 correspondiente al efluente de descarga de la poza de sedimentación N° 5, que descarga en la Laguna Coyllorcocha.	Artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM.	Numeral 3.2 del Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.	50 UIT
MULTA TOTAL				100 UIT

4. El 17 de setiembre de 2013⁷, IRL interpuso recurso administrativo⁸ contra la Resolución Directoral N° 378-2013-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) Según lo establecido en el Artículo 233° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, la facultad de la Administración para determinar la existencia de infracciones prescribe a los 4 años.

No obstante, desde la comisión de la infracción hasta la emisión de la resolución apelada han transcurrido más de 4 años; en tal sentido, la resolución apelada deviene en nula pues se habría emitido sin considerar el plazo de prescripción.

- b) De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 11° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, el procedimiento administrativo sancionador debe desarrollarse en un plazo de 180 días hábiles.

Sin embargo, desde la comisión de la infracción el día 10 de agosto de 2009, hasta el inicio del procedimiento el día 17 de octubre de 2011, la Administración dejó

⁶ Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que aprueba la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de setiembre de 2000.-

ANEXO
"3. MEDIO AMBIENTE

(...)
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. (...)"

⁷ Mediante escrito de Registro N° 28561 (Fojas 137 al 144), subsanado con escrito de Registro N° 029220 (Fojas 146 a 153).

⁸ A través de la Resolución Directoral N° 439-2013-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2013 (Fojas 154 a 155), la DFSAI calificó el mencionado recurso impugnativo como uno de apelación.

transcurrir 2 años, 2 meses y 7 días, para recién ejercer su potestad sancionadora, ganando dicho tiempo a su favor.

Asimismo, desde el inicio del procedimiento hasta la emisión de la resolución apelada, ha transcurrido 1 año, 11 meses y 9 días, excediéndose el referido plazo de 180 días hábiles.

II. Competencia

5. 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 Ambiente⁹, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.
6. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁰, 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 ambiental.

⁹ 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

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."

¹⁰ 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.-

"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

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.*

(...)"

7. 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 OEFA¹¹.
8. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹² 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, OSINERGMIN¹³) al OEFA, y mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010¹⁴, 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.
9. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁵, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁶, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental,

¹¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

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."

¹² 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".

¹³ 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 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".

¹⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD que aprueba 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."

¹⁵ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"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.
(...)"*

¹⁶ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.-

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental"

aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD¹⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. Norma Procedimental Aplicable


10. 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° 27444¹⁸, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.
11. En tal sentido, corresponde indicar que, a la fecha de inicio del presente procedimiento, se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD, siendo aplicable posteriormente, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, vigente desde el 14 de diciembre de 2012¹⁹.

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:

- a) 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.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley."

 ¹⁷ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.-

"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defecto de tramitación y otras funciones que el asigne la normativa de la materia."

 ¹⁸ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

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.

"(...)"

 ¹⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.-

IV. Análisis

IV.1 Protección constitucional al ambiente

12. De acuerdo con el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú²⁰, toda persona tiene el derecho fundamental a “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.
13. El Tribunal Constitucional señala 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”²¹.

14. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente, denominado “Constitución Ecológica”²², de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover frente a las actividades humanas que pudieran afectar al ambiente tal como se aprecia a continuación:

“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

“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.”

²⁰ 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.
(...).”

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras²³.
(Resaltado nuestro)

*"(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsora 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"*²⁴ (Resaltado nuestro)

15. En ese sentido, 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"*²⁵.

16. En adición, el Tribunal Constitucional ha definido al ambiente en los siguientes términos:

*"(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos 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)"*²⁶.

17. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²⁷ 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

 ²³ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

²⁴ Ibid. Fundamento Jurídico 24.

 ²⁵ 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)

 ²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, Fundamento Jurídico 27.

 ²⁷ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.-

"Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

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.

18. En tal 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 ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
19. 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 marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2 Sobre la prescripción de la potestad sancionadora

20. Según lo señalado en el Literal a) del Considerando 3 de la presente Resolución, el titular minero sostiene que la facultad de la Administración para determinar la existencia de infracciones administrativas ha prescrito.
21. A fin de determinar el plazo de prescripción aplicable al presente caso, corresponde señalar que el procedimiento administrativo sancionador se inició con la notificación de los hechos imputados a IRL a través de la Carta N° 356-2011-OEFA/DFSAI, el día 17 de octubre de 2011, fecha en la cual estaba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD. Sin embargo, el referido Reglamento no determinó el plazo para la prescripción de la facultad sancionadora del OEFA, por lo cual corresponde aplicar el plazo de cuatro (4) años establecido en el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la Ley N° 27444.
22. Sobre el particular, de conformidad con el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la Ley N° 27444, la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones, prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años²⁸.

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 233.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años."

23. Es así que, a efectos de determinar el inicio del cómputo del plazo prescriptorio, es preciso analizar si las infracciones cometidas por IRL tienen el carácter de instantánea o de acción continuada²⁹.
24. Respecto a los incumplimientos de los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) el Artículo 4° de la Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM establece que los resultados analíticos obtenidos en 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".
25. En este sentido, bastará con acreditar que la recurrente ha incumplido los valores establecidos en la columna "Valor en cualquier momento" para determinar la comisión de la infracción, por lo que de acuerdo con lo señalado en el Considerando 22 la presente Resolución, se trata de una infracción instantánea.
26. Por lo tanto, la fecha de la comisión de dicha infracción marca el inicio del cómputo del plazo de la prescripción, pues el hecho infractor se consuma en ese acto y momento, siendo de carácter instantáneo.
27. Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto por el Numeral 233.2 del Artículo 233° de la Ley N° 27444, el cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

29

Ángeles De Palma señala lo siguiente:

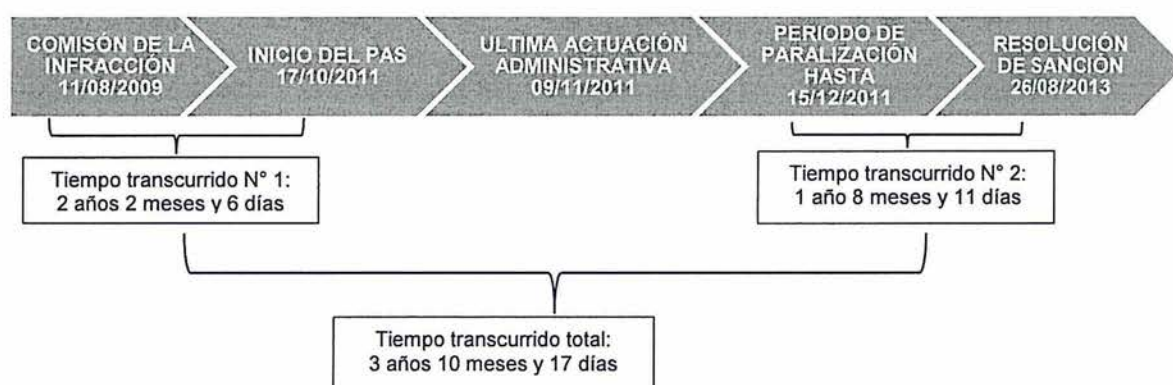
"(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...)".

El mismo autor define a las infracciones instantáneas, como las que "se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consuma en el momento en que se produce el resultado, *sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera*. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consuma el ilícito"

ANGELES DE PALMA, *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, En: Civitas Revista española de Derecho Administrativo, núm. 112/2001, Madrid: Editorial Civitas, p. 553.

28. En este contexto, el cálculo del plazo prescriptorio es el siguiente:



29. Conforme al gráfico³⁰, se verifica que las infracciones por incumplimiento de los LMP fueron detectadas el 11 de agosto de 2009³¹ y tal como se mencionó anteriormente, el procedimiento administrativo sancionador se inició el 17 de octubre de 2011, mediante Carta N° 356-2011-OEFA/DFSAI, habiendo transcurrido un plazo de 2 años, 2 meses y 6 días. A través de dicha carta, se otorgó a IRL un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar sus descargos, el cual fue ampliado diez (10) días hábiles a solicitud de IRL³², quien presentó sus descargos el 9 de noviembre de 2011³³. El cómputo del plazo de prescripción se reanudó el 16 de diciembre de 2011, luego de veinticinco (25) días hábiles de la presentación de los descargos. Es así que, a partir de dicha fecha, el OEFA tenía 1

³⁰ Respecto al gráfico:
Se considera como inicio del procedimiento sancionador la fecha de la notificación de la Carta N° 356-2011-OEFA/DFSAI, por la cual se da inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.
Se considera como última actuación administrativa la presentación de descargos por parte de IRL.
La fecha que se consigna con la Resolución N° 378-2013-OEFA/DFSAI, es la fecha de la notificación de dicha resolución.

³¹ Si bien la Supervisión Especial se llevó a cabo del 10 al 12 de agosto de 2009, corresponde tomar en consideración la fecha en que fue tomada la muestra en el punto de control ST-05 que dio como resultado el exceso de los LMP, la cual se observa en el Informe de Campo N° 08-09-0156 y el Informe de Ensayo con Valor Oficial N° 88475L/09-MA (Fojas 47 y 51, respectivamente).

³² Mediante escrito con Registro N° 12570 presentado con fecha 18 de octubre de 2011 (Foja 94), IRL solicitó la ampliación del plazo para sus descargos, ampliación que fue otorgada mediante Carta N° 378-2011-OEFA/DFSAI notificada el 21 de octubre de 2011 (Foja 95).

³³ Mediante escrito con Registro N° 013873 (Fojas 96 a 110).

año, 9 meses y 24 días para ejercer su potestad sancionadora, plazo que se cumplió el 9 de octubre de 2013.

30. De este modo, la Resolución Directoral N° 378-2013-OEFA/DFSAI fue emitida el 26 de agosto de 2013 y notificada el mismo día, es decir, dentro del plazo establecido en el Numeral 233.1 del Artículo 233° Ley N° 27444.

IV.3 Sobre el plazo de 180 días hábiles para el desarrollo del procedimiento

31. Según lo señalado en el Literal b) del Considerando 3 de la presente Resolución, el titular minero sostiene que la Administración ha excedido el plazo de 180 días hábiles contemplado en el Artículo 11° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD para desarrollar el procedimiento administrativo sancionador.
32. Al respecto, cabe señalar que una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444³⁴, lo constituye el derecho de los administrados a un procedimiento sin dilaciones indebidas.
33. Sin embargo, no debe identificarse este último concepto jurídico con el tiempo de duración de un procedimiento o el incumplimiento de dichos plazos procesales previstos para su tramitación; toda vez que no todo incumplimiento de dichos plazos configura una dilación indebida y, en consecuencia, deviene en una vulneración al mencionado principio que acarree la nulidad del procedimiento³⁵.
34. En efecto, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 3778-2004-AA/TC, no corresponderá declarar nulo el procedimiento administrativo, con la consecuente reposición de las cosas al estado anterior, en aquellos casos en que se haya respetado las demás garantías que conforman el debido procedimiento y el retraso o demora en la emisión del pronunciamiento no se

³⁴ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
"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 sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."

³⁵ En este extremo resulta oportuno citar lo siguiente:

"(...) no toda dilación indebida en su acepción procesal, toda pereza en adoptar una resolución judicial, toda infracción de los plazos procesales, es capaz de convertirse en la noción de dilación indebida que integra el contenido de este derecho fundamental."

BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, José Manuel. Derecho Fundamental al Proceso Debido y el Tribunal Constitucional, Pamplona, Arazandi, 1992.

deba a una conducta arbitraria o aislada de la Administración encaminada a perjudicar el ejercicio de los demás derechos que conforman el debido proceso³⁶.

35. Es por esta razón, que el citado Tribunal concluyó lo siguiente:

"De esta manera, el hecho que los plazos máximos de un proceso hayan sido incumplidos no tiene como consecuencia directa que las resoluciones finales sean declaradas inválidas o sin efectos legales. Asimismo, el incumplimiento del plazo fijado (...) no tiene como consecuencia prevista en su texto, ni la nulidad del proceso administrativo (...) ni la de la pretensión coercitiva del Estado (...)."

36. Sobre el particular, si bien la Resolución Directoral N° 378-2013-OEFA/DFSAI se emitió y notificó fuera del plazo máximo establecido por el Artículo 11° del Reglamento por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD (conforme se aprecia de los actuados obrantes en el expediente), cabe señalar que al interior del presente procedimiento administrativo sancionador no existen evidencias de que no se haya garantizado a la recurrente el ejercicio a sus derechos de exponer sus argumentos así como a ofrecer y producir pruebas.

37. Asimismo, conforme a lo indicado en el Numeral 140.3 del Artículo 140° de la Ley N° 27444, la actuación administrativa fuera de término no queda afecta a nulidad, salvo que la ley expresamente lo disponga de esa manera por la naturaleza perentoria del plazo³⁷. En este contexto, se debe indicar que el Artículo 11° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD no sanciona con nulidad la actuación de la autoridad instructora efectuada con posterioridad al término final del plazo máximo de tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

Por las consideraciones antes expuestas, corresponde desestimar lo alegado por IRL.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; 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; y

³⁶ La sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 3778-2004-AA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03778-2004-AA.htm#ftn14>

³⁷ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 140.- Efectos del vencimiento del plazo

(...)

140.3 El vencimiento del plazo para cumplir un acto a cargo de la Administración, no exime de sus obligaciones establecidas atendiendo al orden público. La actuación administrativa fuera de término no queda afecta de nulidad, salvo que la ley expresamente así lo disponga por la naturaleza perentoria del plazo.

(...)."

la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 378-2013-OEFA/DFSAI del 26 de agosto de 2013, por 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 cien (100) 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 MINERA IRL 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