

REPÚBLICA DEL PERÚ



# Tribunal de Fiscalización Ambiental

## Resolución N° 081 -2014-OEFA/TFA

EXPEDIENTE N° : 009-2009-MA/R  
ADMINISTRADO : DOE RUN PERÚ S.R.L.  
SECTOR : MINERÍA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 446-2013-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se revoca la resolución de primera instancia en el extremo del cálculo de la multa impuesta por las tres infracciones al artículo 9° y el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, pues no se tomó en consideración la fecha de subsanación de las conductas infractoras para determinar el periodo de incumplimiento en el cálculo del beneficio ilícito. Asimismo, se confirma la resolución apelada en el extremo de las tres infracciones al artículo 9° y el numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y la infracción al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM."

Lima, 27 MAYO 2014

### I. ANTECEDENTES

1. Doe Run Perú S.R.L.<sup>1</sup> (en adelante, Doe Run) es titular de la unidad minera Cobriza, ubicada en el distrito de San Pedro de Coris, provincia de Churcapampa, y departamento de Huancavelica.
2. Del 26 al 29 de agosto de 2009, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN<sup>2</sup>) realizó una supervisión regular en la unidad minera Cobriza.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20376303811.

<sup>2</sup> A través de la empresa la empresa Asesores y Consultores Mineros S.A. (en adelante, la supervisora).

3. Conforme se consigna en el Informe N° 03-MA-2009-ACOMISA (en adelante, Informe de Supervisión) se verificó el inadecuado manejo de los residuos sólidos peligrosos dentro de la unidad minera Cobriza, así como el suelo impactado con hidrocarburos en las áreas del "Taller 5 1/2", "Skimmer del taller central" y "Taller de mantenimiento del nivel 28" de la referida unidad.
4. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión antes referido, el 26 de abril de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) notificó a Doe Run la Resolución Subdirectoral N° 307-2013-OEFA/DFSAI/SDI, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
5. Luego de evaluar los descargos formulados por Doe Run<sup>3</sup>, el 30 de setiembre de 2013 la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del OEFA dictó la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DFSAI por la cual sancionó a Doe Run con una multa de ciento cinco con setenta y tres centésimas (105,73) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Sanción impuesta

N°	Hechos sancionados	Norma Incumplida	Tipificación	Sanción
1	En el depósito de residuos sólidos instalado dentro de las instalaciones de la planta de tratamiento se observa lo siguiente: a) No existe una clasificación de los elementos depositados. b) Los envases de hidrocarburos y reactivos, así como los cilindros con residuos de aceites usados, se encuentran sobre suelo	Artículo 9° y numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM <sup>4</sup> .	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. <sup>5</sup>	50 UIT

<sup>3</sup> Mediante escrito del 20 de mayo de 2013.

<sup>4</sup> DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, que Aprueba el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 9°.- Disposiciones generales de manejo

El manejo de los residuos que realiza toda persona deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado de manera tal de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud; con sujeción a los lineamientos de política establecidos en el artículo 4 de la Ley.

(...).

Artículo 25.- Obligaciones del generador

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

(...)

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

(...).

<sup>5</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Artículo 145.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

1. Infracciones leves. - en los siguientes casos:

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



	natural. c) El depósito no está cercado completamente.			
2	En las inmediaciones de la estación de bombeo (bombas Mars), se ha encontrado cilindros que contienen residuos de aceites colocados sobre el suelo, sin encontrarse éste impermeabilizado; observándose además, derrames provenientes de algunos cilindros.	Artículo 9° y numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	23,10 UIT
3	En el depósito de residuos sólidos industriales, emplazado en el área del ex laboratorio de la unidad minera, no existe una clasificación de los elementos ahí colocados, como cilindros de hidrocarburos y filtros de aire. Estos se encuentran dispuestos sobre el suelo natural, sin barrera de protección alguna, lo cual ocasiona el contacto de éstos con animales domésticos; además, no existe sistema de drenaje y tratamiento de lixiviados.	Artículo 9° y numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Literal a) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	22,63 UIT
4	En las áreas Taller "5 1/2", "Skimmer del Taller Central", y "Taller de mantenimiento del nivel 28", se observa suelos impactados con hidrocarburos, por derrames ocurridos durante las operaciones de despacho, traslado y mantenimiento de equipos y	Artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM <sup>6</sup> .	Numeral 3.1 de Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM <sup>7</sup> .	10 UIT

(...)

**Artículo 147.- Sanciones**

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

1. **Infracciones leves:**

(...)

b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT;

(...).

6. **DECRETO SUPREMO N° 016-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero Metalúrgica**, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de mayo de 1993.

**Artículo 5°.-** El titular de la actividad minero-metalúrgica, es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones. A este efecto es su obligación evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia puedan tener efectos adversos en el medio ambiente, sobrepasen los niveles máximos permisibles establecidos.

7. **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 353-2000-EM/VMM, que Aprueban 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**

3.1. 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 (...).

	maquinarias.			
<b>Multa total</b>				<b>105,73 UIT</b>

Fuente: DFSAI

6. La Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

*Fundamentos jurídicos de la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DFSAI*

- (i) No se considera como una sola infracción las imputaciones referidas a la inadecuada disposición de residuos sólidos peligrosos pues se trata de tres hechos detectados en zonas diferentes de la unidad minera que tienen características particulares y específicas.
- (ii) El cumplimiento de las recomendaciones con posterioridad al hecho infractor no sustrae la materia sancionable y, en consecuencia, no exime de responsabilidad a Doe Run.
- (iii) Los medios probatorios corroboran que Doe Run incumplió su obligación de realizar un adecuado almacenamiento y manejo de residuos sólidos peligrosos.
- (iv) Las infracciones sancionadas es por incumplimiento del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM) el cual establece que los residuos de aceites son residuos sólidos peligrosos por lo que su almacenamiento, tratamiento y disposición final debe realizarse de acuerdo a lo dispuesto por dicha normativa.
- (v) La metodología para el cálculo de multa ha considerado la gravedad del daño al ambiente, el perjuicio económico causado y la subsanación de la conducta infractora de manera voluntaria.
- (vi) Doe Run no adoptó las medidas de previsión y control para evitar el impacto del suelo con hidrocarburos.

7. El 25 de octubre de 2013, Doe Run interpuso recurso de apelación solicitando que este Tribunal declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DFSAI.

*Fundamentos jurídicos del recurso de apelación*

Sobre las tres infracciones por incumplimiento de las normas de Residuos Sólidos

- a) Se ha vulnerado el principio de legalidad, previsto en el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en



adelante, Ley N° 27444) toda vez que se le ha sancionado en virtud de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y el Reglamento para la protección ambiental en la actividad minera metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM (en adelante, Decreto Supremo N° 016-93-EM) que son normas de rango infra legal. De igual modo, el principio de tipicidad, contenido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 prescribe que sólo constituyen conductas sancionables, las infracciones previstas con rango de ley.

- b) Se ha vulnerado el principio de tipicidad en cuestión, pues no se ha cumplido con la exhaustividad de la norma en la medida que no define con precisión las conductas constitutivas de infracción administrativa sancionable, por ello la redacción del tipo que configura la infracción sancionada deja a la absoluta discrecionalidad de la administración para determinar si se cumplió o no con la obligación.
- c) Se ha vulnerado el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que no se ha tomado en cuenta los criterios de graduación de la sanción, generando así un exceso de punición.

No se ha aplicado correctamente la metodología del cálculo de la multa del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, pues para la determinación del beneficio ilícito se debió considerar el costo postergado y no el costo evitado, como ha sido calculado, dado que está acreditado que cumplió con subsanar las observaciones antes de la imputación de cargos.

- d) Debió considerarse para la determinación del costo de oportunidad de capital (COK) el hecho que subsanó las infracciones con anterioridad a la imputación de cargos, por ello el periodo de tiempo que se utilizó para el cálculo de la multa no se ajusta a los hechos materia del presente procedimiento.
- e) En cuanto a la infracción N° 1, sobre inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos en el depósito ubicado dentro de la planta de tratamiento, se consideró para el cálculo del beneficio ilícito la capacitación del personal para realizar una correcta clasificación de residuos sólidos, a pesar que ello no guarda relación con la referida imputación. No obstante, ha cumplido con la capacitación del personal conforme se verifica de las hojas de control de asistencia de capacitación de manejo de residuos sólidos<sup>8</sup>.
- f) En cuanto a la infracción N° 3, sobre el inadecuado manejo de residuos sólidos en el depósito temporal ubicado en el área del ex laboratorio, se asignó un valor de 20% para el factor referido al potencial perjuicio económico causado pues la supuesta infracción ocurrió en el distrito de San Pedro de Coris que tiene un porcentaje de pobreza de 88.9%, pero no se ha demostrado cuál ha sido el potencial daño que se ha causado. Una fotografía

<sup>8</sup> Anexo 1-D del recurso de apelación (Fojas 569 a 578).

no es el medio probatorio idóneo para acreditar la existencia de un impacto ambiental.

- g) En relación a los factores atenuantes y agravantes se asignó para el factor (f5) un valor de -20 % por la subsanación voluntaria de la conducta infractora para cada una de las infracciones por residuos sólidos; sin embargo, debió considerarse un valor de - 50% en la medida que se ha subsanado en más de un 50%.
- h) No se ha determinado mediante coordenadas UTM, que las áreas de almacenamiento donde fueron detectados los residuos sólidos se encuentran ubicadas dentro de las instalaciones de la planta.
- i) Para las infracciones N° 1 y N° 3, se señaló que los residuos sólidos fueron dispuestos sobre suelo natural; sin embargo en la zona de Cobriza no hay suelo natural, es de categoría industrial o extractivo conforme a la definición establecida en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM. Por ello el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no genera una afectación al ambiente.

Sobre la infracción al artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM

- j) En relación a la infracción N° 4, referida a no adoptar las medidas de previsión y control para evitar suelos impactados con hidrocarburos, señala que realizó las acciones necesarias conforme se informó al OSINERGMIN mediante carta VPAA-011-10 del 18 de enero de 2010.

Los derrames no han causado efecto adverso al ambiente. Además, una fotografía no es el medio probatorio idóneo para acreditar la existencia de un impacto ambiental, sino que se requiere de evaluaciones físicas, químicas y biológicas que demuestren la existencia de daño o posibilidad de producirse.

No se ha determinado mediante coordenadas UTM, que las áreas de los suelos impactados con hidrocarburos se encuentren ubicadas dentro de las instalaciones de la planta.

- k) Se ha vulnerado el principio de legalidad, pues se le ha sancionado por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, que tipifica el incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP); no obstante que al momento de la comisión de la infracción, no existían los LMP para el suelo, puesto que recién con el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM se establecieron los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para suelo.



## II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, Decreto Legislativo N° 1013)<sup>9</sup>, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>10</sup> (en adelante, Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>10</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

<sup>11</sup> **LEY N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>12</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del OSINERGMIN<sup>13</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010<sup>14</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.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>15</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>16</sup>, y el artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD<sup>17</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que Aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>13</sup> **LEY N° 28964.**

**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>14</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 en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2010.

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

<sup>15</sup> **LEY N° 29325.**

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

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

<sup>16</sup> **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, que Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

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

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

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

<sup>17</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032 - 2013-OEFA/CD, que aprueban 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 órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>18</sup>.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley N° 28611)<sup>19</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelar bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>20</sup>.
17. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>21</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de

---

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.

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>19</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.  
**Artículo 2°.- Del ámbito**

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

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>21</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>22</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>23</sup>.

18. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
19. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>24</sup>.
20. Bajo dicho marco constitucional, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

21. A juicio del Tribunal, las cuestiones controvertidas son las siguientes:
  - (i) Si la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DFSAI vulnera los principios de legalidad y tipicidad.
  - (ii) Si los hechos imputados sobre inadecuado almacenamiento de residuos sólidos se realizaron dentro de las instalaciones de Doe Run.

---

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.

<sup>22</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"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>23</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



- (iii) Si es que la inadecuada disposición de residuos sólidos sobre suelo natural determina la configuración de las infracciones imputadas.
- (iv) Si Doe Run adoptó las medidas de previsión y control a fin de evitar el impacto del suelo con hidrocarburos.
- (v) Si el cálculo de la multa es conforme al principio de razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1. Si la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DSFAI vulnera los principios de legalidad y tipicidad

- 22. En referencia a lo señalado en el literal a) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que se ha vulnerado el principio de legalidad, pues se le ha sancionado en virtud de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y el Decreto Supremo N° 016-93-EM que son normas con rango infra legal.
- 23. Para determinar si la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DSFAI vulnera el principio de legalidad, este Tribunal considera necesario determinar si los Decretos Supremos N° 057-2004-PCM y N° 016-93-EM cumplen con dicha exigencia.

*Si el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y el Decreto Supremo N° 016-93-EM vulneran el principio de legalidad por no tener la condición de norma con rango de ley.*

- 24. Conforme se ha señalado anteriormente, el administrado cuestiona la vulneración no solo del principio de legalidad, que establece que solo por norma con rango de ley se puede atribuir a las entidades la potestad sancionadora y prever las sanciones que podrían aplicarse a un administrado<sup>25</sup>, sino también del principio de tipicidad toda vez que argumenta que la infracción que se le imputa no se sustenta en una **"norma reglamentaria autorizada por una norma con rango de ley"** (colaboración reglamentaria) característica que únicamente se predica respecto del principio de tipicidad.
- 25. El principio de tipicidad está consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú como una garantía del proceso penal, según el

<sup>25</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano 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:

- 1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...).

cual "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, **de manera expresa e inequívoca**, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley".

26. Se trata, entonces de una manifestación del principio de legalidad, pero claramente diferenciada, pues se refiere a la precisa definición de la conducta considerada como infracción.
27. Sin embargo, el principio de tipicidad no se circunscribe al derecho penal, sino que ha transitado hacia el ámbito del derecho administrativo para garantizar la vigencia de los derechos de los administrados durante la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores.
28. En ese sentido, el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 consagra la vigencia del principio de tipicidad estableciendo, en su primer párrafo, que en virtud de éste "solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley **mediante su tipificación como tales**, sin admitir interpretación extensiva o analogía".
29. Sin embargo, en el tránsito hacia su aplicación en el derecho administrativo sancionador el principio de tipicidad adquiere características particulares que lo diferencian claramente de su formulación original vinculada al derecho penal. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional de Colombia al resolver una materia ambiental, la cual ha señalado que:

"En suma, en materia sancionatoria administrativa **la aplicación de las garantías del debido proceso no tiene la misma rigurosidad que en el ámbito penal**. Ya esta Corte ha resaltado que **la tendencia de algunas democracias es garantizar el debido proceso en materia de sanciones administrativas, sin trasladar automáticamente la misma severidad de los principios que gobiernan el derecho penal**, ni desatender las especificidades de dicho tipo de sanciones en cada uno de los contextos en que han sido establecidas por el legislador"<sup>26</sup>. (Resaltado agregado)

30. Un ejemplo de lo anterior, es decir, de las características particulares del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador está contenido en el segundo párrafo del numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, el cual permite que "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**".
31. Es decir, mientras que en el derecho penal el delito, identificado en todos sus elementos, es determinado directamente por la ley; en el derecho administrativo sancionador se permite la colaboración reglamentaria, esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, que en vía reglamentaria se pueda tipificar las infracciones administrativas.

<sup>26</sup> Sentencia C-595/10. Numeral 5.4.



32. En ese sentido, se acepta la existencia de una mera colaboración reglamentaria con la Ley, siempre y cuando en esta última se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de la sanción a imponer"<sup>27</sup>.
33. Otra característica particular del principio de tipicidad del derecho administrativo sancionador y, particularmente, del derecho sancionador ambiental, también ha sido resaltado por la Corte Constitucional de Colombia al señalar, en opinión compartida por este Tribunal, que "a la tipificación en el derecho sancionatorio [ambiental] de la administración, el sistema le impone recurrir a la prohibición, a la advertencia, al deber, etc., para seguidamente establecer la sanción"<sup>28</sup>. En efecto, en el derecho administrativo sancionador ambiental resulta posible recurrir a la prohibición general, la advertencia o el deber como supuestos de tipificación de infracciones sin que ello implique la afectación del principio de tipicidad.
34. En ese contexto, en el artículo 48° de la Ley N° 27314 que aprueba la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, Ley N° 27314<sup>29</sup>), establece que las infracciones y sanciones aplicables por contravención a la mencionada Ley y sus normas reglamentarias, **serán tipificadas en dichas normas reglamentarias**<sup>30</sup> (Resaltado agregado).
35. De lo expuesto, se concluye que la misma Ley N° 27314 establece que los distintos tipos infractores, así como las correspondientes sanciones a la referida Ley y su reglamento se efectuará por la vía reglamentaria.
36. Al respecto, el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>31</sup>, desarrolla las infracciones a las disposiciones de la propia Ley N° 27314 y su reglamento, así como las sanciones por las infracciones.
37. En ese contexto, la legalidad del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM está sustentada en el reconocimiento de la colaboración reglamentaria establecida en la Ley N° 27314.

<sup>27</sup> GOMEZ TOMILLO, Manuel, Iñigo Sanz Rubiales. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y práctica del Derecho Penal Administrativo, 2010, p. 132.

<sup>28</sup> Sentencia C-595/10. Numeral 5.5.

<sup>29</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2001.

<sup>30</sup> **LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de julio de 2000. **Artículo 48°.- Sanciones**

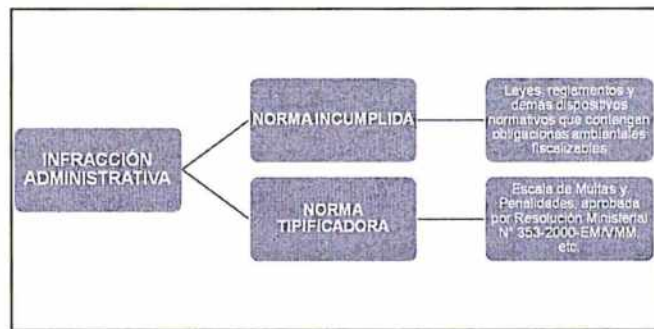
Sin perjuicio de las acciones constitucionales, civiles o penales a que hubiere lugar, las infracciones y sanciones aplicables por contravención a la presente Ley y sus normas reglamentarias, serán tipificadas en dichas normas reglamentarias, pudiendo aplicarse supletoriamente, las señaladas en el Artículo 136 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

Las autoridades competentes para la aplicación de sanciones en materia de residuos sólidos, están facultadas para aprobar la tipificación de infracciones y la escala de sanciones correspondientes, a fin de adecuarlas a las particularidades de las actividades bajo su competencia.

<sup>31</sup> Publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

38. En cuanto al Decreto Supremo N° 016-93-EM, debe precisarse que hay un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, ya que mientras la primera de estas prevé la obligación cuyo incumplimiento se imputa, la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica<sup>32</sup>.
39. Siendo ello así, el artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM es la norma sustantiva incumplida que se le ha imputado a Doe Run, en cambio la 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 (en adelante, Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM) es la norma tipificadora.
40. Por tanto, la exigencia de la legalidad sólo es aplicable para la norma tipificadora, y no para la norma sustantiva; por lo que no corresponde determinar la legalidad del Decreto Supremo N° 016-93-EM<sup>33</sup>. En conclusión, no se ha vulnerado el principio

<sup>32</sup> Lo explicado se gráfica del siguiente modo:



<sup>33</sup> En cuanto a la legalidad de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, cabe indicar que la misma deviene del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM que estableció la posibilidad de que la Autoridad Administrativa impusiera sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones normativas del sector

Posteriormente, la Tercera Disposición Final de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales dispuso que mantendrían su vigencia las leyes sobre recursos naturales promulgadas con anterioridad, incluyendo entre ellas al TUO de la Ley General de Minería, así como sus normas modificatorias o complementarias.

En desarrollo del TUO de la Ley General de Minería, se expidió la Resolución Ministerial N° 310-99-EM/VMM, de fecha 1 de julio de 1999, que aprobó la escala de multas y penalidades a aplicarse en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias. La Resolución Ministerial N° 310-99-EM/VMM fue dejada sin efecto el 3 de setiembre de 2000 por el Artículo 6° de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, norma que desde ese momento hasta la emisión del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, que aprueba el Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales, era la única que regulaba la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias. En ese sentido, la Resolución Ministerial N° 310-99-EM/VMM resulta el antecedente inmediato de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM vigente desde el 3 setiembre del año 2000.

Posteriormente, el 24 de enero de 2007, la Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERGMIN, estableció que "seguirán vigentes" y "continuarán aplicándose" las disposiciones que aprueban la Escala de Sanciones y Multas y las normas complementarias de éstas que se encuentren "vigentes a la fecha de promulgación de la Ley N° 28964", entre las cuales se encuentra la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que, precisamente, aprobó la escala de multas y penalidades a



de legalidad y tipicidad, por lo que corresponde desestimar lo alegado en este extremo por Doe Run.

*Si el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y el Decreto Supremo N° 016-93-EM vulneran el principio de tipicidad por no precisar las conductas que constituyen infracciones*

41. En referencia a lo señalado en el literal b) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que no se ha cumplido con la exhaustividad de la norma en la medida que no se define con precisión las conductas constitutivas de infracción administrativa sancionable.
42. Al respecto, el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, señala que solo constituyen conductas sancionables aquellas infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analógica.<sup>34</sup>
43. En ese sentido, resulta oportuno precisar que dentro de las exigencias derivadas del principio de tipicidad, 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.

---

aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, y era la norma vigente al momento de la entrada en vigencia de la Ley N° 28964.

En ese contexto, resulta particularmente importante destacar que la citada Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 28964 no contiene un supuesto de colaboración reglamentaria, esto es de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que complemente o desarrolle la Ley N° 28964, sino que dicha Ley reconoce que las disposiciones aprobadas mediante la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM "seguirán vigentes y continuarán aplicándose". Utilizando este recurso, la Ley N° 28964 hace suyas las disposiciones de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM otorgándole cobertura legal y garantizando, de esta manera, el cumplimiento del principio de legalidad de la Ley N° 27444.

Asimismo, 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.

El artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM autorizó al OEFA a sancionar las infracciones en materia ambiental empleando el marco normativo y escalas de sanciones que venía aplicando el propio OSINERGMIN, entre las cuales se encuentra la referida Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, cuya legalidad había sido garantizada previamente<sup>33</sup>.

En suma, la legalidad de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM viene garantizada por la cobertura que le otorga el TUO de la Ley General de Minería, la Ley N° 28964 y la Ley N° 29325.

34

**LEY N° 27444.**

**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.

(...).

44. Por tanto, considerando que Doe Run cuestiona el aspecto descrito en el párrafo precedente, corresponde determinar si el literal a) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, satisfacen dicho aspecto específico del principio de tipicidad, al ser la norma tipificadora aplicable al presente caso.

45. Al respecto, cabe indicar que el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, señala lo siguiente:

“Artículo 145°.- Infracciones

Las infracciones a las disposiciones de la Ley y el Reglamento, se clasifican en:

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

Negligencia en el mantenimiento, funcionamiento y control de las actividades de residuos;

(...)”

46. A su vez, en el literal b) del numeral 1 del artículo 147° de la referida norma, se establecen las sanciones administrativas correspondientes a infracciones leves, como se observa a continuación:

“Artículo 147°.- Sanciones

Los infractores son pasibles de una o más de las siguientes sanciones administrativas:

1. Infracciones leves:

(...)

b. Multas de 0.5 a 20 UIT, con excepción cuando se trate de residuos peligrosos que será de 21 hasta 50 UIT.

(...)”

47. En ese sentido, el tipo infractor describe las tres conductas sancionadas, que consiste en la negligencia en el almacenamiento y acondicionamiento de los residuos sólidos, la misma que se verifica a través del incumplimiento de los artículos 9° y 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, que contiene la obligación de manejar los residuos sólidos de una manera ambientalmente adecuada a fin de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud. Para ello se debe almacenar y acondicionar los residuos sólidos peligrosos de acuerdo a las especificaciones de la Ley N° 27314 y su Reglamento.

48. Siendo ello así, la obligación de disposición de residuos sólidos, en especial de los residuos sólidos peligrosos como en el presente caso, debe de realizarse cumpliendo con los requerimientos que establece el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, como no disponer los residuos sólidos peligrosos en lugar abierto, sobre suelo impermeabilizado, contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados, entre otros, conforme lo dispone el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>35</sup>.

  
  
  
  
35

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 40° Almacenamiento central en las instalaciones del generador



49. De acuerdo a lo expuesto, deviene válido concluir que el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en el artículo 9° y numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, constituyen infracciones leves y sancionables conforme al tipo contenido en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
50. En ese sentido, se considera que la infracción tipificada en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° y del literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, no contraviene el contenido del principio de tipicidad, en particular en lo relativo a la exhaustividad en la descripción de la conducta típica.
51. En cuanto a que el artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM vulnera el principio de tipicidad, cabe reiterar lo expuesto en el considerando 39 de la presente resolución, en la cual se señaló que el artículo 5° Decreto Supremo N° 016-93-EM constituye la norma sustantiva incumplida y no la norma tipificadora; por lo que la exigencia establecida por el principio de tipicidad no le es aplicable a dicha norma.

En consecuencia el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM no vulnera el principio de tipicidad. Por lo tanto, corresponde desestimar lo alegado por Doe Run.

## **V.2 Si los hechos imputados sobre inadecuado almacenamiento de residuos sólidos se realizaron dentro de las instalaciones de Doe Run**

52. En referencia a lo señalado en el literal h) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que no se ha determinado mediante coordenadas UTM que las áreas donde fueron detectados los residuos sólidos se encuentran ubicadas dentro de las instalaciones de la planta.

---

El almacenamiento central para residuos peligrosos, en instalaciones productivas u otras que se precisen, debe estar cerrado, cercado y, en su interior se colocarán los contenedores necesarios para el acopio temporal de dichos residuos, en condiciones de higiene y seguridad, hasta su evacuación para el tratamiento o disposición final. Estas instalaciones deben reunir por lo menos las siguientes condiciones:

1. Estar separadas a una distancia adecuada de acuerdo al nivel de peligrosidad del residuo respecto de las áreas de producción, servicios, oficinas, almacenamiento de insumos o materias primas o de productos terminados, de acuerdo a lo que establezca el sector competente;
2. Ubicarse en lugares que permitan reducir riesgos por posibles emisiones, fugas, incendios, explosiones o inundaciones;
3. Contar con sistemas de drenaje y tratamiento de lixiviados;
4. Los pasillos o áreas de tránsito deben ser lo suficientemente amplias para permitir el paso de maquinarias y equipos, así como el desplazamiento del personal de seguridad, o de emergencia;
5. Contar con sistemas contra incendios, dispositivos de seguridad operativos y equipos e indumentaria de protección para el personal de acuerdo con la naturaleza y toxicidad del residuo;
6. Los contenedores o recipientes deben cumplir con las características señaladas en el artículo 37° del Reglamento;
7. Los pisos deben ser lisos, de material impermeable y resistentes;
8. Se debe contar con detectores de gases o vapores peligrosos con alarma audible, cuando se almacenen residuos volátiles;
9. Debe implementarse una señalización que indique la peligrosidad de los residuos, en lugares visibles; y
10. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

53. Al respecto, cabe indicar que como regla derivada del principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>36</sup>, la sanción debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.
54. En tal sentido, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio en el presente procedimiento, este Tribunal considera oportuno verificar los siguientes aspectos:
- a) La ocurrencia de los hechos imputados; y,
  - b) La ejecución de los hechos por parte de Doe Run.
55. Siendo ello así, es de indicar que se sancionó a Doe Run por no cumplir con un adecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos pues el manejo de los mismos no se realizó de una manera ambientalmente adecuada a fin de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud; toda vez que debió almacenar y acondicionar los residuos sólidos peligrosos de acuerdo a las especificaciones de la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
56. Asimismo, se ha verificado que el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos se realizó en distintas áreas de la unidad Cobriza de titularidad de Doe Run, como por ejemplo dentro de las instalaciones de la planta de tratamiento, en las inmediaciones de la estación de la estación de bombeo (bombas Mars) y en el área del ex laboratorio; razón por la cual resulta válida la sanción impuesta en este extremo al acreditarse la causalidad de la conducta infractora.
57. Por tanto, no resulta relevante que se indique mediante coordenadas UTM las áreas donde se cometieron los ilícitos administrativos, pues está acreditado la relación de causalidad.
58. Cabe indicar, que el artículo 16° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, señala que la información contenida en los informes de supervisión u otros similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario<sup>37</sup>. De otro lado, el numeral 162.2 del artículo 162° de la

  
  
  
  
<sup>36</sup> LEY N° 27444.

**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>37</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

**Artículo 16°.- Documentos públicos**

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.



Ley N° 27444, señala que corresponde a los administrados presentar los medios probatorios que permitan desvirtuar los hechos imputados<sup>38</sup>.

59. Siendo ello así, Doe Run no ha ofrecido los medios probatorios que acrediten que los residuos sólidos detectados durante la supervisión no estaban ubicados dentro de su unidad minera.
60. Cabe agregar, que si Doe Run consideraba que los residuos sólidos que fueron hallados durante la supervisión no le pertenecían, debió dejar constancia de ello en el Acta de Supervisión; sin embargo ello no ocurrió conforme se corrobora de la referida acta.

En consecuencia, las conductas ilícitas sobre inadecuado almacenamiento de residuos sólidos se realizaron dentro de las instalaciones de Doe Run. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

### **V.3 Si es que la inadecuada disposición de residuos sólidos sobre suelo natural determina la configuración de las infracciones imputadas**

61. En referencia a lo señalado en el literal h) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que para las infracciones N° 1 y N° 3, detalladas en el cuadro N° 1 de la presente resolución, se señaló que los residuos sólidos fueron dispuestos sobre suelo natural; sin embargo en la zona de "Cobriza" no hay suelo natural, es de categoría industrial o extractivo conforme a la definición establecida en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM. Por ello el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no genera una afectación al ambiente.
62. Al respecto, conforme se ha señalado en el considerando 47 de la presente resolución, el artículo 9° y numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM contiene la obligación de manejar los residuos sólidos de una manera ambientalmente adecuada a fin de prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud. Para ello se debe almacenar y acondicionar los residuos sólidos peligrosos de acuerdo a las especificaciones previstas en la Ley N° 27314 y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
63. En efecto, el incumplimiento del artículo 9° y numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se configura cuando el titular minero por ejemplo dispone los residuos sólidos peligrosos sobre suelo no impermeabilizado, no cuenta con un sistema de contención para los lixiviados, ni canaleta pluvial, tampoco cuenta con un área techada ni cercada, entre otros, conforme lo dispone el artículo 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

  
38

**LEY N° 27444.**  
**Artículo 162°.- Carga de la prueba**  
(...)

162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

64. Sobre el particular, la DFSAI sancionó a Doe Run por el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, toda vez que no cumplió con clasificar los residuos sólidos de acuerdo a sus características, dispuso los envases de hidrocarburos, envases de aceites usados y filtros de aire dispersos en el suelo sin contar con impermeabilización, no había canal de captación de agua, no estaba cercado, no contaba con un sistema de tratamiento de lixiviados, conforme se señala en el Informe de Supervisión<sup>39</sup>.
65. Por tanto, la conducta de Doe Run sí se subsumía dentro del supuesto de hecho previsto en el artículo 9° y numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Siendo ello así, que se disponga los residuos sólidos peligrosos sobre suelo natural como lo indica la DFSAI o sobre suelo industrial/extractivo como alega Doe Run, no deja sin efecto las conductas imputadas pues el objetivo de las normas es dar un manejo ambientalmente adecuado a los residuos sólidos para prevenir impactos negativos a la salud y al ambiente, situación que puede configurarse en cualquiera de los suelos a los que se alude.
66. Debe tomarse en consideración que el suelo está contaminado cuando sus características químicas han sido alteradas negativamente por la presencia de sustancias contaminantes depositadas por la actividad humana<sup>40</sup>. Por ello el grado de afectación del suelo varía de acuerdo a las características del suelo y el grado de concentración del contaminante.
67. En ese sentido, indistintamente de la clasificación que pretenda atribuirse al componente suelo (natural o industrial/extractivo<sup>41</sup>) el deber de cuidado recae sobre dicho componente abiótico, que debe ser impermeabilizado en el caso del manejo de residuos sólidos peligrosos, pues los fluidos que podrían generarse de los residuos peligrosos podrían entrar en contacto con el suelo, contaminándolo o generando lixiviados<sup>42</sup>, impactando negativamente en el cuerpo receptor.

  
<sup>39</sup> Foja 41.

<sup>40</sup> DECRETO SUPREMO N° 002-2013-MINAM, que aprueba Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para suelo, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de marzo de 2013.

**Anexo II**

**Definiciones**

**Sitio contaminado:** Aquel suelo cuyas características químicas han sido alteradas negativamente por la presencia de sustancias químicas contaminantes depositadas por la actividad humana, en concentraciones tal que en función del uso actual o previsto del sitio y sus alrededores represente un riesgo a la salud humana o el ambiente.

<sup>41</sup> El Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, hace una diferencia entre suelo agrícola, comercial, industrial/extractivo y residencial/parques. Dicha diferenciación es por su aptitud de uso o la actividad que se desarrollará sobre este suelo.

<sup>42</sup> Lixiviados.- Líquido producido fundamentalmente por la precipitación pluvial que se infiltra a través del material de cobertura que atraviesa las capas de basura, transportando concentraciones apreciables de materia orgánica en descomposición y otros contaminantes. Otros factores que contribuyen a la generación de lixiviado son el contenido de humedad propio de los desechos, el agua de la descomposición y la infiltración de aguas subterráneas. Información obtenida de la *Guía de diseño, construcción, operación, mantenimiento y cierre de relleno sanitario manual*. Glosario de Términos del Ministerio del Ambiente. 2011. Lima. p 8.

Fecha última de consulta: 16 de abril de 2014.  
<<http://sinia.minam.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=1167&verPor=&idTipoElemento=26&idTipoFuente=383#>>



En consecuencia, no es relevante para el tipo infractor que se almacene los residuos sólidos peligrosos sobre suelo natural o no, sino la obligación de cuidado que se debe adoptar para evitar que dicho componente abiótico sea impactado negativamente. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

#### **V.4 Si Doe Run adoptó las medidas de previsión y control a fin de evitar el impacto del suelo con hidrocarburos**

68. En referencia a lo señalado en el literal j) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que realizó las acciones necesarias para evitar que los suelos sean impactados con hidrocarburos, conforme se informó al OSINERGMIN mediante carta VPAA-011-10 del 18 de enero de 2010. Agrega que los derrames no han causado efecto adverso al ambiente y una fotografía no es el medio probatorio idóneo para acreditar la existencia de un impacto ambiental.
69. Sobre el particular, corresponde verificar si Doe Run adoptó las medidas de previsión y control a fin de evitar que los suelos sean impactados con hidrocarburos.

*Si la conducta imputada a Doe Run se subsume dentro del supuesto del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM*

70. El artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM establece que el titular minero es responsable por las emisiones, vertimientos y disposición de desechos al medio ambiente que se produzcan como resultado de las actividades efectuadas en el área de su concesión.
71. En ese sentido, recae sobre el titular de la actividad una obligación de cuidado y preservación del medio ambiente que se traduce en evitar e impedir que dichas emisiones, vertimientos o desechos causen o puedan causar efectos adversos, en razón de su grado de concentración o tiempo de permanencia en el medio ambiente; o sobrepasen los niveles máximos permisibles que resulten aplicables, por lo que las obligaciones que subyacen del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM se traducen en las siguientes exigencias:
- a) La adopción de las medidas necesarias para impedir o evitar, entre otros, que los elementos y/o sustancias generados como consecuencia de la actividad minera causen o puedan causar efectos adversos al ambiente.
  - b) No exceder los niveles máximos permisibles.
72. Lo expuesto precedentemente se condice con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en el sentido que las normas ambientales son de orden público y se interpretan siguiendo los principios y normas contenidas en dicha Ley, la misma que recoge las obligaciones ambientales fiscalizables descritas en los literales precedentes<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> LEY N° 28611.  
Artículo 7°.- Del carácter de orden público de las normas ambientales

73. La obligación descrita en el literal a) del considerando 71 de la presente resolución, se encuentra prevista, a su vez, en el numeral 1 del artículo 75° de la Ley N° 28611<sup>44</sup>, que establece el deber de adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que correspondan en cada una de las etapas de sus operaciones; mientras que el numeral 32.1 del artículo 32° del mismo cuerpo legal<sup>45</sup>, recoge la obligación de no exceder los LMP, a que se refiere el literal b) del considerando 71.
74. Sobre el particular, la supervisora verificó que "en el sector de mina Cobriza: en las áreas Taller 5 ½, Skimmer del Taller Central, Taller de mantenimiento del nivel 28 se observa la presencia de suelos contaminados con hidrocarburos, por derrames durante las operaciones de despacho, traslado y mantenimiento de equipo y maquinarias"<sup>46</sup>. Tal afirmación se complementa con las fotografías N° 34, N° 35 y N° 38 contenidas en el Informe de Supervisión<sup>47</sup> en las cuales se observa manchas oscuras sobre el suelo por el impacto de hidrocarburos.
75. De ello se desprende, que Doe Run no adoptó las medidas de previsión y control respecto del manejo de los hidrocarburos pues está acreditado que se ha impactado los suelos con dicha sustancia.
76. Cabe indicar que las acciones correctivas con posterioridad al hecho infractor que adoptó Doe Run, conforme lo acreditó mediante su escrito del 11 de diciembre de 2009<sup>48</sup> no sustraen la materia sancionable y, en consecuencia no lo eximen de

---

7.1 Las normas ambientales, incluyendo las normas en materia de salud ambiental y de conservación de la diversidad biológica y los demás recursos naturales, son de orden público. Es nulo todo pacto en contra de lo establecido en dichas normas legales.

7.2 El diseño, aplicación, interpretación e integración de las normas señaladas en el párrafo anterior, de carácter nacional, regional y local, se realizan siguiendo los principios, lineamientos y normas contenidas en la presente Ley y, en forma subsidiaria, en los principios generales del derecho.

44

LEY N° 28611.

**Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente**

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

45

LEY N° 28611.

**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.

46

Foja 41.

47

Fojas 98 a 100.

48

Foja 409.



responsabilidad, conforme lo dispone el artículo 5° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD<sup>49</sup>.

77. En cuanto a que los derrames no han causado efectos adversos al ambiente y una fotografía no es un medio idónea para sustentar un impacto ambiental; debe señalarse que el hecho imputado se ha tipificado como infracción al numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, siendo ello así, el tipo infractor no exige la acreditación del daño, por lo que a sanción impuesta a Doe Run es acorde con lo dispuesto por la referida resolución ministerial.
78. Por último, Doe Run alega que no se ha indicado mediante coordenadas UTM que los suelos impactados con hidrocarburos se encuentran ubicados dentro de las instalaciones de la planta.
79. Al respecto, está acreditado que Doe Run impactó suelos con hidrocarburos dentro de sus instalaciones, por lo que la causalidad de la conducta imputada está acreditada. Por tanto, no resulta necesario detallar mediante coordenadas UTM la ubicación de las áreas impactadas pues estas ocurrieron al interior de la unidad minera Cobriza.
80. Cabe agregar que Doe Run no ha ofrecido medio probatorio que acredite que el hecho imputado no ocurrió dentro de sus instalaciones.

*Si se ha vulnerado el principio de tipicidad pues al momento de la comisión de la infracción no eran exigibles los límites máximos permisibles para suelos*

81. En referencia a lo señalado en el literal k) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que se le ha sancionado por el incumplimiento del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM, que tipifica el incumplimiento de los LMP; no obstante que al momento de la comisión de la infracción, no existían los LMP para el suelo, recién con el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM se establecieron los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para suelo.
82. Al respecto, debe señalarse que no se ha vulnerado el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que no era posible imputar el incumplimiento del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, que estableció los estándares de calidad ambiental para suelo, por cuanto ninguna autoridad administrativa podía utilizar los estándares de calidad ambiental con el objeto de sancionar a una persona natural o jurídica, a menos que se demuestre que existe causalidad entre su actuación y la transgresión de dicho estándar,

<sup>49</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA-CD.

**Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable**

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35 del presente Reglamento.

conforme al numeral 31.4 del artículo 31° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611<sup>50</sup>.

83. Siendo ello así, contrariamente a lo alegado por Doe Run, no correspondía sancionarla en virtud de los estándares de calidad ambiental de suelo; mas si dentro del supuesto de hecho del artículo 5° del Decreto Supremo N° 016-93-EM que tipifica el incumplimiento de los LMP. Por tal motivo, no se ha vulnerado el principio de tipicidad.

En consecuencia, Doe Run no adoptó las medidas de previsión y control a fin de evitar el impacto del suelo con hidrocarburos. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

**V.5 Si el cálculo de la multa es conforme al principio de razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444**

84. En referencia a lo alegado en los literales c) al g) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que se ha vulnerado el principio de razonabilidad pues no se ha tomado en cuenta los criterios de graduación de la sanción, generando así un exceso de punición.

85. Al respecto debe indicarse que de acuerdo al principio de razonabilidad, establecido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniéndose la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>51</sup>.

86. Por su parte, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 que regula el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisa que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción graduación<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Ley N° 28611.  
Artículo 31°.- Del Estándar de Calidad Ambiental  
(...)

31.4 Ninguna autoridad judicial o administrativa podrá hacer uso de los estándares nacionales de calidad ambiental, con el objeto de sancionar bajo forma alguna a personas jurídicas o naturales, a menos que se demuestre que existe causalidad entre su actuación y la transgresión de dichos estándares. Las sanciones deben basarse en el incumplimiento de obligaciones a cargo de las personas naturales o jurídicas, incluyendo las contenidas en los instrumentos de gestión ambiental.

<sup>51</sup> LEY N° 27444.  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo  
(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen 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.



87. En tal sentido, el principio de razonabilidad prescribe que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiéndose 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.
88. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la administración, con el propósito de individualizar en un caso específico la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
89. En esa línea, con relación a la aplicación del principio materia de análisis, Morón Urbina explica lo siguiente:

"(...) cuando la ley autoriza a una autoridad pública la aplicación de sanciones administrativas le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el margen de apreciación subjetiva que tiene para poder tipificar la conducta incurrida, en determinar las pruebas necesarias, en la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la elección de la sanción a aplicarse, dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa"<sup>53</sup>. (Subrayado agregado)

<sup>52</sup> LEY N° 27444.

**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.

<sup>53</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador. Novena Edición. Gaceta Jurídica, P.699.

90. En el presente caso, la sanción impuesta a Doe Run por las tres infracciones por incumplimiento del artículo 9° y numeral 5 del artículo 25 del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM se encuentra prevista en el literal a) del numeral 1 del artículo 145° y literal b) del numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, que establece una multa de 21 hasta 50 (UIT), por cada infracción.
91. Así las cosas, a efectos de determinar y graduar las sanciones aplicables dentro de los márgenes citados en el párrafo precedente, se corrobora que la DFSAI, dentro del marco de la potestad discrecional reconocida a partir del propio principio de razonabilidad, aplicó la fórmula descrita en el considerando 62 de la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DFSAI<sup>54</sup>.
92. Sobre el particular, los puntos cuestionados por Doe Run respecto al cálculo de la multa están referidos a los siguientes criterios:
- (i) Beneficio ilícito: costo evitado y tiempo de incumplimiento.
  - (ii) Factores Atenuantes y Agravantes.
93. En lo que se refiere al beneficio ilícito, Doe Run alega que no se ha aplicado correctamente la metodología del cálculo de la multa del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, pues para la determinación del beneficio ilícito se debió considerar el costo postergado y no el costo evitado, dado que está acreditado que cumplió con subsanar las observaciones antes de la imputación de cargos. Agrega que debió considerarse para la determinación del costo de oportunidad de capital (COK) el hecho que subsanó las infracciones con anterioridad a la imputación de cargos, por ello el periodo de tiempo que se utilizó para el cálculo de la multa no se ajusta a los hechos materia del presente procedimiento<sup>55</sup>.
94. En cuanto al tiempo de incumplimiento, en la resolución apelada la DFSAI consideró un periodo de cuarenta y siete (47) meses contándolos desde la fecha de incumplimiento (agosto de 2009) hasta la fecha de cálculo de la multa (julio de 2013). No obstante, Doe Run subsanó las recomendaciones N° 7, 8, 9 y 16 formuladas durante la supervisión antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, conforme se advierte de los escritos presentados el 16

54

$$Multa = \left( \frac{B}{p} \right) \cdot [F]$$

Donde "B" es el beneficio ilícito derivado de la infracción, "p" representa la probabilidad de detección y "F" los factores atenuantes y agravantes, a que se refiere el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

55

Al respecto, el costo de oportunidad de capital (COK) es una tasa de interés prevaleciente en un sector económico donde una empresa o proyecto va desarrollar sus actividades; por ello es un valor independientemente del tiempo de incumplimiento ocurrido.



de setiembre, 9 de noviembre<sup>56</sup>, 11 de diciembre de 2009<sup>57</sup> y 18 de enero de 2010<sup>58</sup>.

95. En ese sentido, se advierte que de la fecha de detección de las tres infracciones por incumplimiento de inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos en la supervisión de agosto de 2009 a la fecha en que subsanó cada una de las observaciones formuladas durante la supervisión, han transcurrido un periodo menor del que fue utilizado para el cálculo de la multa.
96. Por tanto corresponde calcular el monto de la multa tomando en cuenta el tiempo transcurrido para cada una de las infracciones:

**Cuadro N° 2: Periodo de subsanación**

Infracción: Inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos	Fecha de Subsanación	Tiempo Transcurrido
1. En el depósito de residuos sólidos instalado dentro de las instalaciones de la planta de tratamiento.	11/12/2009	108 días
2. En las inmediaciones de la estación de bombeo (bombas Mars).	16/09/2009	22 días
3. En el depósito de residuos sólidos industriales, emplazado en el área del ex laboratorio de la unida minera.	18/01/2010	146 días

Fuente: Elaboración propia

97. Entonces, en función al tiempo transcurrido desde la fecha de la detección de las infracciones hasta la subsanación de las observaciones para cada una de las infracciones sancionadas, corresponde realizar el cálculo del beneficio ilícito.

Infracción N° 1: Inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos en el depósito de residuos sólidos instalado dentro de las instalaciones de la planta de tratamiento:

**Cuadro N° 3: Beneficio Ilícito<sup>59</sup>**

DETALLE DEL CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
CE <sub>1</sub> : Capacitación en gestión y tratamiento de residuos sólidos	\$138,85
CE <sub>2</sub> : Construcción de canal de captación y conducción del agua	US\$109,39
CE <sub>3</sub> : Cercado del depósito de residuos	US\$ 3 843,40
CE <sub>4</sub> : Construcción de base impermeabilizada	\$ 39 838,81

<sup>56</sup> Foja 390.

<sup>57</sup> Foja 408.

<sup>58</sup> Foja 437.

<sup>59</sup> Foja 582.

CET: + CE <sub>1</sub> + CE <sub>2</sub> + CE <sub>3</sub> + C <sub>4</sub> a fecha de incumplimiento (Agosto 2009)	US\$ 43 930,45
T: días transcurridos desde la fecha de incumplimiento hasta la fecha de subsanación de la infracción (11.12.2009)	108
COK en US\$ (anual)	17.55%
COK en US\$ (mensual)	1.36%
COK en US\$ (diario)	0,045%
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de subsanación de la infracción	US\$ 46 117,70
Tipo de cambio (12 últimos meses)	2.80
Beneficio ilícito (S/.)	S/. 129 129.55
Unidad Impositiva Tributaria al año 2014 - UIT <sub>2014</sub>	S/. 3,800.00
<b>Beneficio ilícito (UIT)</b>	<b>33,98</b>

Fuente: Elaboración propia

Infracción N° 2: Inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos en las inmediaciones de la estación de bombeo (bombas Mars):

Cuadro N° 4: Beneficio Ilícito<sup>60</sup>

DETALLE DEL CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
CE <sub>1</sub> : Construcción de canal de captación y conducción del agua	\$10 581,39
CE <sub>2</sub> : Traslado de cilindros	US\$240,00
CET: + CE <sub>1</sub> + CE <sub>2</sub> a fecha de incumplimiento (Agosto 2009)	US\$ 10,821,39
T: días transcurridos desde la fecha de incumplimiento hasta la fecha de subsanación de la infracción (16.09.2009)	22
COK en US\$ (anual)	17.55%
COK en US\$ (mensual)	1.36%
COK en US\$ (diario)	0,045%
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de subsanación de la infracción	US\$10 929,03
Tipo de cambio (12 últimos meses)	2.80
Beneficio ilícito (S/.)	S/. 30 601,28
Unidad Impositiva Tributaria al año 2014 - UIT <sub>2014</sub>	S/. 3,800.00
<b>Beneficio ilícito (UIT)</b>	<b>8,05 UIT</b>

Fuente: Elaboración propia

Infracción N° 3: Inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos en el depósito de residuos sólidos industriales, emplazado en el área del ex laboratorio de la unida minera:

<sup>60</sup> Foja 584.



Cuadro N° 5: Beneficio Ilícito<sup>61</sup>

DETALLE DEL CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
CE <sub>1</sub> : Capacitación en gestión y tratamiento de residuos sólidos	\$138,85
CE <sub>2</sub> : Construcción de un depósito de residuos sólidos acondicionado adecuadamente	US\$ 6 934,13
CET: + CE <sub>1</sub> + CE <sub>2</sub> a fecha de incumplimiento (Agosto 2009)	US\$ 7 072,98
T: días transcurridos desde la fecha de incumplimiento hasta la fecha de subsanación de la infracción (18.01.2010)	146
COK en US\$ (anual)	17.55%
COK en US\$ (mensual)	1.36%
COK en US\$ (diario)	0,045%
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de subsanación de la infracción	US\$7 553,17
Tipo de cambio (12 últimos meses)	2.80
Beneficio ilícito (S/.)	S/. 21 148,87
Unidad Impositiva Tributaria al año 2014 - UIT <sub>2014</sub>	S/. 3,800.00
<b>Beneficio ilícito (UIT)</b>	<b>5,56 UIT</b>

Fuente: Elaboración propia

98. Respecto de lo alegado en el literal e) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que en la infracción N° 1 se consideró para el cálculo del beneficio ilícito la capacitación del personal para realizar una correcta clasificación de residuos sólidos, a pesar que ello no guarda relación con la referida imputación; debe señalarse que dicho costo es pertinente, toda vez que es uno de los costos que se ha evitado para no dar cumplimiento a la normativa de residuos sólidos, generando un ahorro para la empresa.
99. Finalmente en cuanto a los factores atenuantes y agravantes, se aprecia de la resolución apelada que se consideró para la infracción N° 3 como agravante daño potencial al componente ambiental fauna (f1) donde se le asignó un valor de 20% y en cuanto al factor (f2) perjuicio económico causado se asignó un valor de 20%, valores establecidos en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, Metodología del OEFA).
100. De otro lado, en el literal f) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run alega que no se ha demostrado cuál ha sido el potencial daño que se ha causado, pues una fotografía no es el medio probatorio idóneo para acreditar la existencia de un impacto ambiental. Al respecto, cabe indicar que en el presente procedimiento

<sup>61</sup> Foja 586.

no se ha acreditado la existencia de daño real, por lo que el cálculo de la multa se realizó acorde con los factores atenuantes y agravantes.

101. En cuanto a lo alegado en el literal g) del considerando 7 de la presente resolución, Doe Run sostiene que debió considerarse para el factor (f5) un valor de - 50% por haber subsanado la conducta infractora en más de un 50% y no de -20%; se advierte de la resolución apelada que la determinación de los factores agravantes y atenuantes, tomó en consideración la subsanación voluntaria del hecho infractor, por ello se asignó un valor de -20% para cada una de las infracciones imputadas, lo cual acredita que sí se tomó en consideración la subsanación voluntaria antes del inicio del presente procedimiento como una condición atenuantes de la responsabilidad en atención a lo establecido en el artículo 236-A de la Ley N° 27444<sup>62</sup>.
102. En consecuencia, aplicando el beneficio ilícito establecido en los cuadro N° 3, 4 y 5 de la presente resolución, así como ls cuadros de agravantes y atenuantes establecidos en la resolución de primera instancia, y la probabilidad de detección establecida en 0,50, ya que el incumplimiento se detectó mediante una supervisión regular, se establece el valor de la multa para cada una de las infracciones:

Infracción N° 1: Inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos en el depósito de residuos sólidos instalado dentro de las instalaciones de la planta de tratamiento:

Cuadro N° 6: Cálculo Multa

Resumen de la sanción impuesta	
Componentes	Valor
Beneficio ilícito (B)	33,98 UIT
Probabilidad de detección (P)	0,50
Factores agravantes y atenuantes F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	0,80
<b>Valor de la Multa en UIT (B)/p *(F)</b>	<b>54,37 UIT</b>

Fuente: Elaboración propia

Infracción N° 2: Inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos en las inmediaciones de la estación de bombeo (bombas Mars):

<sup>62</sup> LEY N° 27444.  
**Artículo 236°-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones**  
 Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:  
 1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.  
 (...).



Cuadro N° 7: Cálculo Multa

Resumen de la sanción impuesta	
Componentes	Valor
Beneficio ilícito (B)	8,05 UIT
Probabilidad de detección (P)	0,50
Factores agravantes y atenuantes F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	0,80
<b>Valor de la Multa en UIT (B)/p *(F)</b>	<b>12,88 UIT</b>

Fuente: Elaboración propia

Infracción N°3: Inadecuado almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos en el depósito de residuos sólidos industriales, emplazado en el área del ex laboratorio de la unida minera:

Cuadro N° 8: Cálculo Multa

Resumen de la sanción impuesta	
Componentes	Valor
Beneficio ilícito (B)	5,56 UIT
Probabilidad de detección (P)	0,50
Factores agravantes y atenuantes F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	0,80
<b>Valor de la Multa en UIT (B)/p *(F)</b>	<b>8,90 UIT</b>

Fuente: Elaboración propia

103. En tal sentido, en cumplimiento estricto de las normas vigentes se tiene que de acuerdo a lo establecido con el literal b) del numeral 1 del Artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, cuando se trate de residuos sólidos peligrosos la multa se calcula entre el rango de 21 a 50 UIT.

104. Por tanto, corresponde imponer por la infracción N° 1 el monto de 50 UIT y por las infracciones N° 2 y N° 3, 21 UIT por cada infracción; en la medida que 21 UIT es el tope mínimo y 50 UIT es el tope máximo que se impone de acuerdo al rango establecido en el artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

En consecuencia, el cálculo de la multa es conforme al principio de razonabilidad pues se ha realizado tomando en cuenta los criterios de graduación de la sanción. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, la Ley N° 29325, el Decreto Legislativo N° 1013, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

**SE RESUELVE:**


**Artículo primero.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2013, en el extremo referido al cálculo de la multa correspondiente a las tres infracciones por incumplimiento del artículo 9° y numeral 5 del artículo 25° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, por los hechos imputados que se indican en los numerales 1, 2 y 3 del cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**Artículo segundo.- FIJAR** el monto de la multa en ciento dos (102) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), y **DISPONER** que sea depositado por la recurrente 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.

**Artículo tercero.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 446-2013-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2013 en los demás extremos no contemplados en el artículo primero de la parte resolutive de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en los considerandos 22 al 83 de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**Artículo cuarto.- NOTIFICAR** la presente resolución a Doe Run Perú S.R.L y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

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

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

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

  
.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental