

**Primera Sala Especializada Transitoria en Energía y Minería****RESOLUCIÓN N° 007 -2014-OEFA/TFA-SE1**

EXPEDIENTE N° : 056-2011-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA MISKI MAYO S.R.L.
SECTOR : MINERÍA
APELACIÓN : Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI en el extremo que sancionó a Compañía Minera Miski Mayo S.R.L. por el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos en la parte posterior del almacén general, al haberse vulnerado el principio de razonabilidad."

Lima, 17 de junio de 2014

I. ANTECEDENTES

1. Compañía Minera Miski Mayo S.R.L.¹ (en adelante, **Miski Mayo**) es titular de la unidad minera Bayóvar, ubicada en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura.
2. Del 22 al 23 de noviembre de 2009, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**²) realizó una supervisión regular en la unidad minera Bayóvar.
3. Conforme se consigna en el Informe de Supervisión N° 018-2009-SEGECO (en adelante, **Informe de Supervisión**) Miski Mayo realizó un inadecuado almacenamiento de residuos sólidos.
4. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión, el 6 de junio de 2011 la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) notificó mediante Carta N° 71-2011-OEFA/DFSAI a Miski Mayo el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
5. Luego de evaluar los descargos formulados³, el 27 diciembre de 2013, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI, a través de la cual

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20506285314.

² A través de la empresa supervisora Servicios Generales de Seguridad y Ecología S.A. (en adelante, la supervisora)

sancionó a Miski Mayo con una multa de cuarenta y cinco con cincuenta centésimas (45.50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y una amonestación, por la comisión de las siguientes infracciones⁴:

Cuadro N° 1: Cuadro de sanciones

N°	Hechos sancionados	Norma Incumplida y Tipificación	Sanción
1	En la parte posterior del almacén general del campamento Vale, se encontraron envases vacíos de aceites dispuestos inadecuadamente.	Artículo 9° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁵ . Literal a) del inciso 1 del artículo 145° y el inciso 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁶ .	22.70 UIT

³ Presentado mediante escrito del 3 de agosto de 2011(Fojas 490 al 596).

⁴ De acuerdo al artículo 3° de la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre de 2013, se dispuso el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador en los siguientes extremos:

- Infracción a los artículos 38°, 39° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en la zona de descarga de Odebrecht se encontraron bolsas de yeso regadas sobre el suelo, dispuestas inadecuadamente, pudiendo contaminar el suelo.
- Infracción a los artículos 38°, 39° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, la contrata Odebrecht depositó temporalmente los residuos sólidos peligrosos en forma inadecuada, sin puerta.
- Infracción a los artículos 9°, 38°, 39° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en el depósito de residuos sólidos de Odebrecht se observó que los residuos sólidos industriales se encontraban mezcladas con residuos peligrosos y dispuestos inadecuadamente.
- Infracción al artículo 8° de la Ley N° 28964, Miski Mayo no cumplió con presentar el Plan de Cierre de Mina ante el Ministerio de Energía y Minas.

⁵ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Aprueban 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.

La prestación de servicios de residuos sólidos puede ser realizada directamente por las municipalidades distritales y provinciales y así mismo a través de Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS). Las actividades comerciales conexas deberán ser realizadas por Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), de acuerdo a lo establecido en el artículo 61 del Reglamento.

En todo caso, la prestación del servicio de residuos sólidos debe cumplir con condiciones mínimas de periodicidad, cobertura y calidad que establezca la autoridad competente.

Artículo 38°.- Acondicionamiento de residuos

Los residuos deben ser acondicionados de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad, su incompatibilidad con otros residuos, así como las reacciones que puedan ocurrir con el material del recipiente que lo contiene. Los recipientes deben aislar los residuos peligrosos del ambiente y cumplir cuando menos con lo siguiente:

1. Que su dimensión, forma y material reúna las condiciones de seguridad previstas en las normas técnicas correspondientes, de manera tal que se eviten pérdidas o fugas durante el almacenamiento, operaciones de carga, descarga y transporte;
2. El rotulado debe ser visible e identificar plenamente el tipo de residuo, acatando la nomenclatura y demás especificaciones técnicas que se establezcan en las normas correspondientes;
3. Deben ser distribuidos, dispuestos y ordenados según las características de los residuos;
4. Otros requisitos establecidos en el Reglamento y normas que emanen de éste.

⁶ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 145°.- Infracciones

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

1. Infracciones leves.- en los siguientes casos:

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

Artículo 147°.- Sanciones

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



2	Frente el almacén general se encontraron residuos peligrosos como restos de pintura, trapos impregnados de aceite, entre otros, junto con restos de chatarra dispuestos inadecuadamente.	Artículos 9°, 38°, 39° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. Literal a) del inciso 1 del artículo 145° y el inciso 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	22.80 UIT
3	En la zona de acopio de residuos de la carretera industrial, se observó bolsas de residuos sólidos industriales	Artículo 13° y 16° de la Ley N° 27314 ⁸ , y los artículos 9°, 10°, 18° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. ⁹	Amonestación

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 (...).

7

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

Artículo 40°.- Almacenamiento central en las instalaciones del generador

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.

8

LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.

Artículo 13°.- Disposiciones generales de manejo

El manejo de residuos sólidos realizado por toda persona natural o jurídica deberá ser sanitaria y ambientalmente adecuado, con sujeción a los principios de prevención de impactos negativos y protección de la salud, así como a los lineamientos de política establecidos en el Artículo 4.

Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

Los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal son responsables de:

1. Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos, de los no peligrosos.

	mezclados con plásticos derramados sobre suelo sin cerco perimétrico.	Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD ¹⁰ .	
Multa total			45.50 UIT

Fuente: DFSAI

6. La Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) Cada una de las imputaciones sobre el inadecuado manejo de residuos sólidos constituye un hecho distinto detectado en zonas diferentes de la unidad minera Bayóvar, las cuales tienen características particulares y específicas, por lo que no se vulneraría el principio de non bis in idem en su vertiente procesal ni material.
- b) En la parte posterior del almacén general del campamento Vale, Miski Mayo no acondicionó sus residuos sólidos de acuerdo a su naturaleza física y

2. Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.

3. El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente.

4. El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.

5. Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.

6. El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la presente Ley.

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes.

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.**

Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

Artículo 18°.- Prohibición para la disposición final en lugares no autorizados

Está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por ley.

Los lugares de disposición final inapropiada de residuos sólidos, identificados como botaderos, deberán ser clausurados por la Municipalidad Provincial, en coordinación con la Autoridad de Salud de la jurisdicción y la municipalidad distrital respectiva.

La Municipalidad Provincial elaborará en coordinación con las Municipalidades Distritales, un Plan de Cierre y Recuperación de Botaderos, el mismo que deberá ser aprobado por parte de esta Autoridad de Salud. La Municipalidad Provincial es responsable de su ejecución progresiva; sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a quienes utilizaron o manejaron el lugar de disposición inapropiada de residuos.

¹⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.**

Única.- La Autoridad Instructora podrá aplicar las disposiciones del presente Reglamento para decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, si verifica que a la entrada en vigencia de la presente norma, el hallazgo de menor trascendencia se encuentra debidamente subsanado.

Las disposiciones del presente Reglamento no resultarán aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisora podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado.



química, en su respectivo contenedor y según sus propias características, toda vez que se encontraron envases vacíos de aceite (residuos sólidos peligrosos) junto con residuos de madera, trapos y bloques de cemento (residuos sólidos no peligrosos), por lo cual habría incumplido lo dispuesto en los artículos 9° y 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

- c) Frente al almacén general del campamento Vale, Miski Mayo no acondicionó sus residuos sólidos de acuerdo a su naturaleza física y química, y según sus propias características, pues se encontraron envases vacíos de pintura y trapos impregnados con pintura y con aceite (residuos sólidos peligrosos) junto con plásticos, chatarra y mallas (residuos sólidos no peligrosos), por lo cual habría incumplido lo dispuesto en los artículos 9° y 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

Asimismo, Miski Mayo no acondicionó el lugar para la disposición de sus residuos sólidos, toda vez que dicha instalación no se encontraba impermeabilizada ni techada, por lo cual habría incumplido lo dispuesto en los artículos 39° y 40° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

7. El 22 de enero de 2014, Miski Mayo apeló la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI, solicitando que se declare la nulidad de la misma, por los siguientes argumentos:

- a) Se ha vulnerado el principio de tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que el tipo infractor previsto en el literal a) del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM - Reglamento de la Ley General de Residuos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**) establece que la sanción se impone cuando no se realiza un adecuado control de los residuos sólidos, pues dicha conducta genera una situación de peligro al ambiente; pero dicho tipo infractor no indica que una sola conducta sea pasible de varias sanciones como actos individuales de inadecuado control de residuos sólidos sean detectados en la unidad de producción.
- b) La resolución apelada no se encuentra debidamente motivada porque no señaló las características particulares y específicas que tienen las zonas delantera y posterior del almacén general del campamento Vale, en las cuales se verificó el inadecuado manejo de los residuos sólidos. Ambas zonas tienen la misma calidad de suelo, por lo que no existe diferencia entre las mismas.
- c) De igual modo, en la referida resolución se señaló que el almacén general del campamento Vale no estaba techado; sin embargo, ello no se desprende de los medios probatorios que obran en el expediente.
- d) Las disposiciones del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (en adelante, **Resolución N° 012-2012-OEFA/CD**) no pueden interpretarse de manera que pudieran establecer menores garantías

para los administrados que aquellas reconocidas en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

8. Asimismo, en el recurso de apelación Miski Mayo solicitó el uso de la palabra, habiéndose realizado la audiencia de informe oral el 17 de junio de 2014¹¹.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente¹², se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹³ (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.
11. 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 OEFA¹⁴.

¹¹ Debido a la nueva conformación de la Primera Sala Especializada Transitoria en Energía y Minería, se reprogramó nuevo informe oral. Foja 733.

¹² **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".

¹³ **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.

LEY N° 29325.

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.

¹⁴ **LEY N° 29325.**
Disposiciones Complementarias Finales



12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del OSINERGMIN¹⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 2010¹⁷, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁸, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹⁹, y el artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal

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

- ¹⁵ **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.

- ¹⁶ **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".

- ¹⁷ **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.

- ¹⁸ **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.

- ¹⁹ **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:

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.


de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD ²⁰, 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. OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

14. Cabe señalar que Miski Mayo apeló la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI en los extremos referidos a las dos infracciones descritas en los numerales 1 y 2 del cuadro 1 de la presente resolución, sin embargo, no apeló la infracción descrita en el numeral 3 del cuadro 1 de la presente resolución; por tanto dicho extremo queda firme en aplicación del Artículo 212° de la Ley N° 27444²¹ y solo será objeto de pronunciamiento los extremos de la resolución apelada.

IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, 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)²².
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente²³, 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


²⁰ 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 02 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."


²¹ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 212°.- Acto firme

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

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

²³ 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.



los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

17. 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.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan 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 ambiente²⁴.
19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como *principio jurídico* que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como *derecho fundamental*²⁵ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁶; y, (iii) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁷.
20. 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.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas:

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**
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.

²⁶ 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".

²⁷ 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.

(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 inciertos²⁸.

22. 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 vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. La cuestión controvertida en el presente caso es la siguiente:

- Si los hechos imputados constituyen dos infracciones independientes.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Miski Mayo sostiene que el tipo infractor previsto en el literal a) del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM establece que la sanción se impone cuando no se realiza un adecuado control de los residuos sólidos, pues dicha conducta genera una situación de peligro al ambiente; pero dicho tipo infractor no indica que una sola conducta sea pasible de varias sanciones como actos individuales de inadecuado control de residuos sólidos sea detectado en la unidad de producción.

25. Sobre el particular, se advierte que en el presente procedimiento administrativo sancionador, se sancionó a Misky Mayo, al haberse verificado los siguientes hechos:

(i) En la parte posterior del almacén general del campamento Vale, se encontraron envases vacíos de aceites dispuestos inadecuadamente, lo cual configura el incumplimiento de las obligaciones **establecidas en los artículos 9° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.**

(ii) Frente al almacén general se encontraron residuos peligrosos, como restos de pintura, trapos impregnados de aceite, entre otros, junto con restos de chatarra dispuestos inadecuadamente, lo cual configura el incumplimiento de las obligaciones **establecidas en los artículos 9°, 38°, 39° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.** (Resaltado agregado)

26. Ambas conductas fueron sancionadas según el literal a) del numeral 1 del artículo 145° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM; y el numeral 1 del artículo 147° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

27. Ahora bien, las obligaciones contenidas en los artículos 9° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, están referidas a que el manejo de los residuos sólidos debe ser sanitaria y ambientalmente adecuado, a fin de prevenir impactos

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



negativos al ambiente y asegurar la protección de la salud. Asimismo, el acondicionamiento de los residuos sólidos debe realizarse de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando sus características de peligrosidad e incompatibilidad con otros residuos.²⁹

28. Siendo ello así, en el Informe de Supervisión se advierte que en el cuadro denominado "Incumplimientos a la Normatividad Ambiental"³⁰, la supervisora consignó el siguiente incumplimiento:

6	Se observó que en la parte posterior del almacén general del campamento Vale se encontraron envases vacíos de aceites dispuestos inadecuadamente, contrarios a la norma ambiental. Así también se encontraron frente al almacén general residuos peligrosos como restos de pintura, trapos, etc, junto con restos de chatarra dispuestos inadecuadamente.	Art. 38°, 39° y 40° del D.S. 057-04-PCM	Ver Fotos 19, 20, 21 y 22 en el Anexo N° 02.
---	---	---	--

29. De igual modo, en el formato "Observaciones y Recomendaciones de la Fiscalización Actual"³¹ del Informe de Supervisión, la supervisora indicó:

"Observación 12

Se observó que en la parte en posterior del almacén general del campamento Vale se encontraron envases vacíos de aceites dispuestos inadecuadamente, contrarios a la norma ambiental. Así también se encontraron frente al almacén general residuos peligrosos como restos de pintura, trapos, etc, junto con restos de chatarra dispuestos inadecuadamente.

Localización de la Observación

Depósito Temporal de los residuos sólidos del campamento Vale.

30. Asimismo, la verificación de dicho incumplimiento sustentó la Recomendación N° 12 de la supervisión, consistente en que: "El titular minero deberá retirar los envases vacíos de aceites y otros residuos peligrosos, así como los de la chatarra y disponerlos adecuadamente de acuerdo a ley"³².

31. Conforme a lo expuesto en el Informe de Supervisión, Miski Mayo realizó un inadecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos en el almacén general del campamento Vale, pues no los acondicionó de acuerdo a las características de peligrosidad de cada residuo, siendo que se verificó la presencia de envases de

²⁹ Cabe señalar que la DFSAI sancionó a Miski Mayo respecto de la conducta infractora N° 1 del cuadro N° 1 de la presente resolución solo por la infracción a los artículos 9° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM y archivó respecto del incumplimiento de los artículos 39° y 40° del referido decreto, pues no había certeza respecto de la impermeabilización del suelo, que estuviera techado y cercado. En cambio para la conducta infractora N° 2 del cuadro N° 1 de la presente resolución se sancionó por incumplimiento de los artículos 9°, 38°, 39° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

³⁰ Foja 43

³¹ Foja 29.

³² Foja 46.

aceites junto con restos de cajas de madera; así como residuos de pintura, trapos impregnados de grasa sobre suelo no impermeabilizado junto con restos de chatarra.

32. Cabe precisar que el cuestionamiento de Miski Mayo está referido exclusivamente a que incumplió una sola conducta infractora respecto del inadecuado manejo de sus residuos sólidos.
33. Al respecto, si bien durante la supervisión se encontró residuos sólidos en la parte frontal y posterior del almacén general del campamento Vale; sin embargo, en el Informe de supervisión no se advierte alguna diferencia objetiva respecto de las características particulares y específicas de los lugares donde fueron dispuestos los residuos sólidos.
34. En ese sentido, no se habría generado ninguna consecuencia ambiental distinta en las áreas donde se detectaron los residuos sólidos, pues se trata de una misma área con las mismas condiciones físicas y químicas de suelo donde se ubica el almacén general del campamento Vale.
35. Conforme al principio de razonabilidad, desarrollado en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, cuando se califiquen infracciones o impongan sanciones deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción respondiendo a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido³³.
36. En ese sentido, sancionar como dos infracciones distintas un mismo incumplimiento de los artículos 9° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM - inadecuado acondicionamiento de los residuos sólidos - dentro de una misma

³³

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.4 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.

A su vez, 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.



instalación de la unidad minera y en una misma supervisión, constituye un exceso en el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

37. En ese sentido, en virtud del principio de razonabilidad, este Tribunal concluye que la sanción aplicada a la conducta infractora N° 1 indicada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución³⁴ respecto del incumplimiento de los artículos 9° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, implica una doble sanción a Miski Mayo por un hecho sancionado de manera simultánea a través de la conducta infractora N° 2³⁵ del mencionado cuadro por los mismos artículos.
38. Cabe precisar que la sanción impuesta por la conducta infractora N° 2 del cuadro N° 1 de la presente resolución se mantiene, pues está acreditado que Miski Mayo no realizó un acondicionamiento adecuado de sus residuos sólidos peligrosos, pues durante la supervisión se verificó restos de baldes de pinturas, trapos impregnados con grasa y pintura junto con restos de chatarra, conforme demuestran las fotografías N° 21 y N° 22 contenidas en el Informe de Supervisión³⁶; hecho que configura infracción a los artículos 9° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
39. Asimismo, la infracción a los artículos 39° y 40° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM por la conducta infractora N° 2 del cuadro N° 1 de la presente resolución, también se mantiene pues está acreditado que los residuos sólidos peligrosos (restos de baldes de pinturas y trapos impregnados con grasa y pintura) estaban dispuestos en un área que no reunía las condiciones para esta clase de residuos, como estar sobre suelo impermeabilizado.
40. Por tanto, se ha constatado que la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI en el extremo de la infracción N° 1 indicada en el cuadro N° 1 de la presente resolución se emitió vulnerando el principio de razonabilidad³⁷, pues no correspondía imponer una doble sanción simultánea a Miski Mayo respecto de los artículos 9° y 38° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM por una misma conducta infractora, lo cual configura la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444³⁸, toda vez que no se respetaron los principios y disposiciones contenidos en la mencionada ley.

³⁴ Referida a que se encontraron envases vacíos de aceites dispuestos inadecuadamente en la parte posterior del almacén general del campamento Vale.

³⁵ Referida a que frente al almacén general se encontraron residuos peligrosos, como restos de pintura, trapos impregnados de aceite, entre otros, junto con restos de chatarra dispuestos inadecuadamente.

³⁶ Foja 64.

³⁷ Previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar y el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

³⁸ LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

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

(..).

41. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI en el extremo de la infracción N° 1 indicada en el cuadro N° 1 de la presente resolución³⁹; asimismo, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 217° de la Ley N° 27444⁴⁰, corresponde además declarar el archivo del presente procedimiento en este extremo.
42. En función de lo expuesto en el considerando anterior, se advierte que en el presente procedimiento administrativo sancionador las disposiciones contenidas en la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD han sido aplicadas en observancia de los principios del procedimiento administrativo sancionador contenidos en la Ley N° 27444, debido a que se ha respetado todas las garantías a favor de Miski Mayo para que pueda ejercer su derecho de defensa adecuadamente⁴¹.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- La **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre de 2013, en el extremo referido a la infracción N° 1 indicada en el cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución y archivar el presente procedimiento administrativo sancionador respecto a dicha infracción.

³⁹ En este sentido, no resulta pertinente referirse al argumento del administrado descrito en los literales b) y c) del considerando 7 de esta resolución.

⁴⁰ **LEY N° 27444.**
(...)
217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

⁴¹ Sobre ello, cabe señalar que en el marco de la competencia normativa otorgada al OEFA por la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley N° 29325**) se emitió la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, a través de la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

El referido reglamento estableció la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en la Ley N° 29325 y la Ley N° 27444 respecto de aquellas contenidas en la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, así como la obligatoriedad de la observancia de los principios de la potestad sancionadora administrativa, la estructura y las garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador; y, asimismo, reconoció que la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD no podría imponer condiciones menos favorables a los administrados, de acuerdo a lo señalado en el numeral 229.2 del artículo 229° de la Ley N° 27444.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

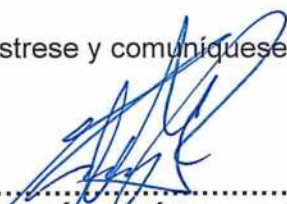
Tribunal de
Fiscalización Ambiental

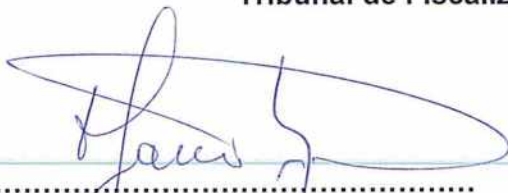
SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 605-2013-OEFA/DFSAI del 27 de diciembre de 2013 en el extremo referido a la infracción N° 2 indicada en el cuadro N° 1 de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

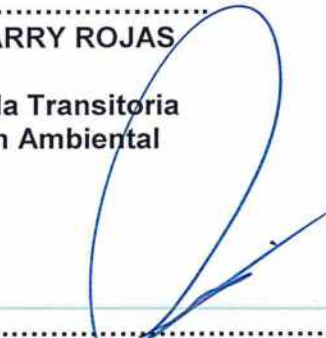
TERCERO.- Fijar el monto de la multa impuesta, ascendente a veintidos con ochenta centesimas (22,80) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), y disponer que el mismo sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a Compañía Minera Miski Mayo S.R.L. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.


.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Presidente
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental