RESOLUCIÓN Nº 012-2014-OEFA/TFA-SE1

EXPEDIENTE

: 028-2009-MA/R

PROCEDENCIA

: DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN

DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO

: COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.

SECTOR

: MINERÍA

APELACIÓN

: RESOLUCIÓN DIRECTORAL Nº 555-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral Nº 555-2013-OEFA/DFSAl al haberse acreditado que la Compañía de Minas Buenaventura S.A.A no contaba con un sistema de captación de aguas ácidas en la desmontera ubicada en la zona Nancy Luz y un sistema de contingencia para las tuberías de conducción de relaves y de retorno de agua entre la planta concentradora Corralpampa y las relaveras".

Lima, 24 de junio de 2014

I. ANTECEDENTES

- Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.¹ (en adelante, Buenaventura) es titular de la unidad minera "Recuperada", ubicada en el distrito de Huachocolpa, provincia y departamento de Huancavelica.
- 2. Entre el 6 y el 8 de octubre de 2009, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, Osinergmin), realizó una supervisión² en la unidad minera "Recuperada", en la cual verificó que Buenaventura habría incumplido obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo, conforme se desprende del Informe de la Supervisión Regular en Normas de Protección y Conservación del Ambiente Nº 05-MA-2009-ACOMISA (en adelante, Informe de Supervisión)³.
- 3. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión, el 7 de marzo de 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) notificó a Buenaventura la Resolución Subdirectoral Nº 134-2013-OEFA-DFSAI/SDI, comunicándole el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Registro Único de Contribuyente N° 20100079501.

Dicha supervisión fue realizada a través de la supervisora externa Asesores y Consultores Mineros S.A.

Fojas 41 a 63.

4. Luego de evaluar los descargos formulados por Buenaventura, la DFSAI emitió la Resolución Directoral Nº 555-2013-OEFA/DFSAI⁴ del 29 de noviembre de 2013, a través de la cual dispuso sancionar a la administrada con una multa de veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se señala a continuación:

Cuadro Nº 1: Sanción impuesta

N°	Conductas infractoras	Normas incumplidas y normas tipificadoras	Sanción
1	Afectación del bofedal adyacente al depósito de desmonte ubicado en la bocamina del nivel 520 de la zona Nancy Luz, provocada por la ausencia de un sistema de captación de aguas ácidas.	Artículo 5° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 016-93-EM ⁵ . Numeral 3.1 del Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM ⁶ .	10 UIT
2	Las tuberías de retorno de agua que se dirigen desde las relaveras hasta la planta concentradora Corralpampa y las tuberías de conducción de relaves no contaban con un sistema de contingencia.	Artículos 5° y 32° del Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 016-93-EM. Numeral 3.1 del Punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM-VMM.	10 UIT
Multa total			20 UIT

- La Resolución Directoral Nº 555-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
 - a) La aplicación de la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM-VMM no contraviene el principio de legalidad ni de tipicidad; toda vez que se sustenta en la Ley General de Minería y en las Leyes Nºs 28964 y 29325; y además existe una predeterminación normativa de la conducta infractora y de la sanción correspondiente.

Fojas 774 a 788.

DECRETO SUPREMO Nº 016-93-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en la Actividad Minero-Metalúrgica, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de junio 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.

Artículo 32°.- Toda operación de beneficio deberá tener un sistema de colección y drenaje de residuos y derrames, el mismo que contará con sistemas de almacenamiento que considere casos de contingencias, en el caso de contener concentraciones de elementos contaminantes por encima de los niveles máximos permisibles.

RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 353-2000-EM-VMM, que aprueba la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de setiembre de 2000.

Anexo

3. Medio ambiente

3.1. 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. Nº 016-93-EM y su modificatoria aprobado por D.S. Nº 059-93-EM; D.S. Nº 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley Nº 25763 Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. Nº 012-93-EM, Resoluciones Ministeriales Nº 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. (...).

- b) En la supervisión se verificó que la desmontera ubicada en la bocamina del nivel 520 de la zona Nancy Luz no contaba con un sistema de captación de aguas ácidas, afectándose al bofedal adyacente; (fotografías Nºs 32 y 33). Tal hecho constituye un incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5º del Reglamento para la Protección Ambiental de la Actividad Minero-Metalúrgica, aprobado por Decreto Supremo Nº 016-93-EM (en adelante, Decreto Supremo Nº 016-93-EM).
- c) En el PAMA de la unidad minera "Recuperada" se señala la existencia de bofedales cercanos al nivel 520, confirmándose por tanto la existencia de los mismos y su posible afectación ante a la falta de un sistema de captación de aguas ácidas.
- d) Las tuberías de retorno de agua que se dirigen desde las relaveras hasta la planta concentradora Corralpampa y las tuberías de conducción de relaves no contaban con un sistema de contingencias (fotografías Nºs 34 y 35 del Informe de Supervisión), lo que constituye un incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 5º y 32º del Decreto Supremo Nº 016-93-EM. Si bien las medidas de contingencia que Buenaventura menciona se implementaron con fecha posterior a la verificación de la infracción, ello no lo exime de responsabilidad respecto al mismo.
- 6. El 27 de diciembre de 2013, la recurrente interpuso recurso de apelación⁷ contra la Resolución Directoral Nº 555-2013-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
 - a) La resolución apelada vulnera los principios de legalidad y tipicidad recogidos en la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley Nº 27444); toda vez que la sanción impuesta se sustenta en la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM, norma que no tiene rango de ley, ni cuenta con una remisión directa y expresa a una norma con dicho rango; razón por la que debe ser declarada nula.
 - b) La desmontera del nivel 520 de la mina Nancy Luz contaba con canales de coronación que impedían el ingreso del agua de escorrentía a la misma, por lo que afirmar que las aguas existentes en el cuerpo receptor eran aguas ácidas, únicamente sobre la base de fotografías y sin haber realizado el análisis de dichas aguas, carece de sustento técnico. Por lo tanto, no es posible acreditar la afectación al bofedal.
 - c) En la zona adyacente al nivel 520 de la mina Nancy Luz no existen bofedales sino pastizales, los cuales fueron cubiertos por aguas de escorrentía. El PAMA de la unidad minera "Recuperada", al que se hace referencia en la resolución apelada, señala que existen bofedales cercanos al nivel 520 de la mina Teresita, mas no de la mina Nancy Luz.

⁷ Fojas 789 a 804.

- d) Buenaventura implementó como medida de contingencia para la tubería de retorno de agua de la relavera hacia la planta concentradora, el "enterrado al suelo"; y para la línea de conducción de relaves un canal a lo largo de la misma; en ese sentido, lo que para el OEFA se habría subsanado con fecha posterior a la supervisión, resulta expresado y aprobado en el PAMA de "Recuperada".
- e) Asimismo, adjuntó a su apelación el plan de contingencia y el procedimiento de disposiciones de relaves en presa de la unidad minera "Recuperada", que contiene medidas de control, operación y prevención de impactos ambientales para la relavera; señalando que estas medidas funcionan totalmente, puesto que la referida unidad minera no reportó ningún incidente o accidente ambiental por el manejo de relaves
- 7. Cabe agregar que mediante escrito presentado el 18 de marzo de 2014, Buenaventura solicitó el uso de la palabra ante este Colegiado, el cual fue concedido mediante Proveído Nº 01-2014-OEFA/TFA/ST notificado el 5 de junio de 2014; programándose la Audiencia de Informe Oral para el día 10 de junio de 2014, la cual se realizó con la asistencia de los representantes del administrado, conforme consta en el acta respectiva⁸.

II. COMPETENCIA

- Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el OEFA⁹.
- 9. En mérito a lo establecido en los artículos 6º y 11º de la Ley Nº 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁰, el OEFA es un

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.

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

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

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

(...)

Foja 837.

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

organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, Supervisión, control y sanción ambiental.

- Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerá las entidades cuyas funciones de evaluación, Supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA11.
- Mediante Decreto Supremo Nº 001-2010-MINAM12 se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de Supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin¹³ al OEFA, y mediante Resolución Nº 003-2010-OEFA/CD del 20 de julio de 201014, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de Supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería desde el 22 de julio de 2010.
- Por otro lado, el Artículo 10º de la Ley Nº 2932515, los Artículos 18º y 19º del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo Nº 022-2009-MINAM16, y el Artículo 3º del Reglamento Interno del Tribunal de

11 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.

DECRETO SUPREMO Nº 001-2010-MINAM - Aprueban 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.

LEY Nº 28964 - Ley que transfiere competencias de Supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

Artículo 18° .- Referencia al OSINERG

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

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO Nº 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.

LEY Nº 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial

El Peruano el 5 de marzo de 2009

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

16 DECRETO SUPREMO Nº 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.

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

Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Nº 032-2013-OEFA/CD¹⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

- 13. 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)¹⁸.
- 14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la Ley Nº 28611, Ley General del Ambiente¹⁹, 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 esa situación, 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.

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.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO Nº 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente Nº 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

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

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

E E

GAL.

18

- 16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁰.
- 17. 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 fundamental²¹ 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 preserve²²; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²³.
- 18. 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 inciertos²⁴.
- 19. En tal contexto, 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.
- 20. Bajo este marco normativo 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.

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993. Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

^{22.} A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

[&]quot;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".

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-

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

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- 21. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - Si la aplicación de la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM-VMM contraviene los principios de legalidad y de tipicidad.
 - (ii) Si se encuentra acreditado el incumplimiento del artículo 5º del Decreto Supremo Nº 016-93-EM, por la ausencia de un sistema de captación de aguas ácidas.
 - (iii) Si se encuentra acreditado el incumplimiento de los artículos 5º y 32º del Decreto Supremo Nº 016-93-EM, por la ausencia de un sistema de contingencia.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1 Si la aplicación de la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM-VMM contraviene los principios de legalidad y de tipicidad.
- 22. Buenaventura sostiene que se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad al sancionarla en base a la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM-VMM, ya que ésta no constituye una norma con rango de ley o una norma reglamentaria autorizada por una norma con rango de ley.
- 23. Al respecto, cabe indicar que de acuerdo con el principio de legalidad consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú²⁵, no se puede atribuir infracciones ni aplicar sanciones que no hayan sido previamente determinadas por la ley; y, por otro lado, según el principio de tipicidad, que constituye una de las manifestaciones del principio de legalidad, las conductas que ameritan la aplicación de sanciones, deben estar descritas de modo tal que cualquier ciudadano pueda comprender sin dificultad lo que está proscribiendo una determinada disposición legal²⁶.
- 24. Respecto de la aplicación de los citados principios de la potestad sancionadora en el ámbito del derecho administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional ha establecido que:
 - "5. (...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho:

()

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

d) 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.

8

²⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00197-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 6.

antijurídico <u>desde un punto de vista administrativo</u>, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que <u>puede ser complementado a través</u> <u>de los reglamentos respectivos</u>"²⁷. (Subrayado agregado)

- 25. Ambos principios han transitado hacia el ámbito del derecho administrativo para garantizar la vigencia de los derechos de los administrados durante la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores.
- 26. En efecto, el numeral 1 del artículo 230º de la Ley Nº 27444 recoge el principio de legalidad, señalando que 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; asimismo, el numeral 4 del artículo 230º de la referida Ley, consagra el principio de tipicidad, estableciendo que 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.
- 27. Sobre la base de lo expuesto, se determinará si el haber sancionado a Buenaventura en base a la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM, en primer lugar, vulnera el principio de legalidad por no tener la condición de norma con rango de ley; y, en segundo lugar, si ello lesiona el principio de tipicidad, por no describir con precisión las conductas que constituyen infracción.

Si se vulneró el principio de legalidad

- 28. El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo Nº 014-92-EM (en adelante, **Decreto Supremo Nº 014-92-EM**) estableció la posibilidad de que la autoridad administrativa imponga sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones normativas del sector²⁸.
- 29. En desarrollo del Decreto Supremo Nº 014-92-EM, se expidió la Resolución Ministerial Nº 310-99-EM²⁹, que aprobó la escala de multas y penalidades a aplicarse en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería y sus normas reglamentarias (en adelante, Resolución Ministerial Nº 310-99-EM).
- 30. El 3 de setiembre de 2000, la Resolución Ministerial Nº 310-99-EM fue dejada sin efecto por el artículo 6º de la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM, norma que desde ese momento, hasta la emisión del Decreto Supremo Nº 007-2012-

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00197-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

DECRETO SUPREMO Nº 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de junio de 1992.
Artículo 101°.- Son atribuciones de la Dirección General de Minería, las siguientes:

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

RESOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 310-99-EM, que aprueba la escala de multas y penalidades a aplicarse en caso de incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y normas reglamentarias, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de julio de 1999.

MINAM³⁰, era la única que regulaba la escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del Decreto Supremo Nº 014-92-EM y sus normas reglamentarias.

31. Durante la vigencia de la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM se promulgó la Ley Nº 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG (en adelante, Ley Nº 28964), en cuya primera disposición complementaria se estableció que seguirían vigentes y continuarían aplicándose las disposiciones que aprueban la escala de sanciones y multas aprobada por la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, de acuerdo a lo siguiente:

"PRIMERA.- En tanto se aprueben por el OSINERGMIN, los procedimientos de fiscalización de las actividades mineras a su cargo, <u>seguirán vigentes</u> las disposiciones sobre esta materia contenidas en la Ley N° 27474 y <u>continuarán aplicándose</u> los procedimientos establecidos en el Reglamento de Fiscalización de Actividades Mineras, aprobado por Decreto Supremo N° 049-2001-EM y sus normas modificatorias, <u>así como la Escala de Sanciones y Multas</u>, aprobada por Resolución Ministerial N° 310-2000-EM, <u>siendo de aplicación todas las normas complementarias de estas disposiciones que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley (...)". (Subrayado agregado)</u>

- 32. Es así que la Ley Nº 28964 hace suyas las disposiciones de la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM otorgándole cobertura legal y garantizando, de esta manera, el cumplimiento del principio de legalidad de la Ley Nº 27444.
- 33. Cabe señalar que las disposiciones de la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM fueron aplicadas en el presente caso por el OEFA, en virtud del Decreto Supremo Nº 001-2010-MINAM, que autorizó a la indicada entidad a sancionar las infracciones en materia ambiental empleando el marco normativo y escalas de sanciones que venía aplicando Osinergmin³¹, entre las cuales se encuentra, precisamente, la referida resolución ministerial.
- 34. Por consiguiente, corresponde desestimar el argumento planteado por la recurrente sobre la vulneración del principio de legalidad.

DECRETO SUPREMO Nº 001-2010-MINAM.

DECRETO SUPREMO Nº 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.

Artículo 4°.- Referencias Normativas

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

Si se vulneró el principio de tipicidad

- 35. El numeral 4 del artículo 230º de la Ley Nº 27444, que recoge el principio de tipicidad, establece en además de lo señalado anteriormente 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". Es decir, que 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.
- 36. Además de ello, la Corte Constitucional de Colombia, en opinión compartida por este Tribunal, señala 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"³². En efecto, 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.
- 37. Sobre la base de estas consideraciones, cabe señalar que el numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM establece lo siguiente:
 - "3.1 Infracciones de las disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el TUO, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria aprobado por D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; D. Ley N° 25763, Ley de Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM, Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM, 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias, que sean detectadas como consecuencia de la fiscalización o de los exámenes especiales el monto de la multa será de 10 UIT por cada infracción, hasta un máximo de 600 UIT. En los casos de pequeño productor minero la multa será de 2 UIT por infracción (...)". (Resaltado agregado).
- 38. A criterio de este Colegiado, el numeral 3.1 del punto 3 de la Escala de Multas y Penalidades aprobada por Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM contiene la prohibición de incumplir las disposiciones contenidas en la legislación ambiental, entre ellas, el artículo 5º y 32º del Decreto Supremo Nº 016-93-EM.
- Como se aprecia, tanto la obligación sustantiva como la infracción tipificada resultan plenamente identificadas, por lo que se verifica el cumplimiento del principio de tipicidad.
- 40. Por los fundamentos expuestos, en el presente caso no se ha producido la vulneración de los principios de legalidad y de tipicidad. Consecuentemente, corresponde desestimar los argumentos de la recurrente en este extremo.

³² Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia C-595/10. Numeral 5.5.

- V.2 Si se encuentra acreditado el incumplimiento del artículo 5º del Decreto Supremo Nº 016-93-EM, por la ausencia de un sistema de captación de aguas ácidas.
- 41. El artículo 5º del Decreto Supremo Nº 016-93-EM establece que el titular minero tiene la obligación de cuidado y preservación del ambiente, por la cual es responsable de las emisiones, vertimientos y disposición de desechos que se produzcan como resultado de todas aquellas actividades efectuadas en el área de su concesión.
- 42. Lo expuesto anteriormente es acorde con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 75° de la Ley N° 28611³³, que establece de manera expresa 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.
- 43. Sobre la base de lo indicado, el titular minero tiene la obligación de evitar que las emisiones, vertimientos y disposición de desechos que se produzcan como resultado de las actividades efectuadas en el área de su concesión puedan causar efectos adversos en el ambiente³⁴.
- 44. Los efectos antes señalados, podrían producirse si, por ejemplo, el titular no construye un sistema de captación de aguas ácidas para el depósito de desmonte, tal como se ha verificado durante la supervisión materia del presente procedimiento.
- 45. En efecto, durante la supervisión se verificó que "la desmontera ubicada en la bocamina del nivel 520 de la zona Nancy Luz no cuenta con sistema de captación de aguas ácidas lo que viene impactando al bofedal adyacente"³⁵. Tal afirmación se complementa con las Fotografías Nos 32 y 33³⁶ contenidas en el Informe de Supervisión³⁷.



3 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.

- Actualmente dicha obligación se encuentra tipificada en el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, que aprobó el Cuadro de tipificación de infracciones ambientales y escala de multas y sanciones aplicable al sector minero aplicables a la gran y mediana minería respecto de las labores de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento de concentrados de minerales.
- 35 Foja 62.
- 36 Foja 105.
- De conformidad con el artículo 16º de la Resolución de Consejo Directivo Nº 012-2012-OEFA/CD, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 165º de la Ley Nº 27444; la información contenida en los informes de supervisión realizados por las entidades supervisoras tiene valor probatorio y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

Por tanto, correspondía a la apelante presentar la evidencia que permitiera desvirtuar los hechos imputados; sin embargo, ello no ha ocurrido.

- 46. Sobre el particular, Buenaventura sostiene que la desmontera del nivel 520 de la mina Nancy Luz contaba con canales de coronación que impedían el ingreso del agua de escorrentía, por lo que la DFSAI no podía afirmar que las aguas vistas en el cuerpo receptor eran aguas ácidas, sin haber realizado un análisis de las mismas.
- 47. Por otro lado, Buenaventura sostiene que no se ha afectado ningún bofedal, pues el nivel 520 de la zona Nancy Luz es un área de pastizales. Asimismo, que contrariamente a lo señalado por DFSAI, en el PAMA de la unidad minera "Recuperada" se menciona la existencia de bofedales en el nivel 520 de la mina Teresita, pero no en el nivel 520 de la zona Nancy Luz, la cual no es objeto del referido instrumento de gestión ambiental.
- 48. Al respecto, cabe indicar en primer lugar que un canal de coronación sirve para derivar el agua de escorrentía que aún no ha tenido contacto con ningún elemento minero, hacia la quebrada o descarga más próxima del sistema general de drenaje, evitando de este modo la erosión del terreno o la contaminación de esta agua³⁸; sin embargo, estos canales no evitan que las aguas provenientes de precipitaciones pluviales tengan contacto con el desmonte y generen drenaje ácido.
- 49. En consecuencia, se requiere la implementación de sistemas de captación de aguas ácidas que las conduzcan a una planta de tratamiento, la misma que sirve para tratar aquellas aguas que al haber tenido contacto con algún elemento minero (en este caso los metales y otros compuestos que forman parte del desmonte) adquieren la calidad de aguas ácidas; con la finalidad de elevar el pH de las mismas hasta llegar a un límite permisible y puedan ser derivadas al ambiente sin generar ninguna afectación al mismo.
- 50. En segundo lugar, debemos señalar que independientemente se trate de un bofedal o un pastizal, ambos elementos constituyen parte del ambiente, el cual podría verse afectado por la falta de un sistema de captación de aguas ácidas. Al respecto, cabe reiterar que la obligación ambiental fiscalizable contenida en el artículo 5º del Decreto Supremo Nº 016-93-EM es evitar que se puedan causar o se causen efectos adversos al ambiente; en ese sentido, dicha norma no establece que se deban acreditar tales efectos, sino la obligación de prevención de que dichos efectos se produzcan como resultado de todas aquellas actividades efectuadas en el área de su concesión.
- 51. Además, el tipo infractor descrito en el numeral 3.1 del punto 3 del Anexo de la Resolución Ministerial Nº 353-2000-EM/VMM, por el cual se sanciona por el incumplimiento de las normas dispuestas en el Decreto Supremo Nº 016-93-EM, tampoco exige que se acredite los efectos adversos al ambiente.
- 52. Considerando lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en este extremo.

Conclusión adoptada, en base a la definición de lo que es cuneta de Coronación recogida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Manual de Hidrología, Hidráulica y Drenaje. p 169. Última fecha de consulta: 17-mar-14. http://transparencia.mtc.gob.pe/idm docs/P recientes/970.pdf

- V.3 Si se encuentra acreditado el incumplimiento de los artículos 5º y 32º del Decreto Supremo Nº 016-93-EM, por la ausencia de un sistema de contingencia.
- 53. Conforme a lo señalado en los considerandos precedentes, una de las obligaciones que recae sobre el titular minero, según lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto Supremo 016-93-EM, es evitar que las emisiones, vertimientos y disposición de desechos que se produzcan como resultado de las actividades efectuadas en el área de su concesión puedan causar efectos adversos en el ambiente.
- 54. De otro lado, el artículo 32º del mismo Decreto Supremo Nº 016-93-EM³9, contempla la obligación de contar con un sistema de colección y drenaje de residuos y derrames y contar con sistemas de almacenamiento que considere casos de contingencias, en el caso de contener concentraciones de elementos contaminantes por encima de los niveles máximos permisibles, en toda operación de beneficio.
- 55. En el presente caso, durante la supervisión se verificó que "el sistema de conducción de relaves y tuberías de retorno de agua entre la planta concentradora Corralpampa y el emplazamiento de las relaveras no cuenta con un sistema de contingencia⁴⁰". Tal afirmación se complementa con las fotografías Nº 34 y 35⁴¹ contenidas en el Informe de Supervisión.
- 56. Sobre el particular, Buenaventura señala que tiene implementada como medida de contingencia para la tubería de retorno de agua de la relavera hacia la planta concentradora Corralpampa, el enterrado al suelo; y para para la tubería de conducción de relaves de la referida planta concentradora hacia la relavera, un canal de contingencia; asimismo, afirma que lo que para el OEFA se habría subsanado con fecha posterior a la supervisión, resulta expresado y aprobado en el PAMA de la unidad minera "Recuperada".
- 57. Al respecto, debemos señalar que de la revisión del escrito presentado por Buenaventura el 4 de enero de 2010⁴², a través del cual subsanó la Observación Nº 5 formulada durante la supervisión, referente a "la falta de contingencia en los sistemas de conducción de relaves y tuberías de retorno de agua entre la planta concentradora Corralpampa y el emplazamiento de las relaveras"; se advierte que la apelante empezó a implementar como sistemas de contingencias el "enterrado al suelo" para la tubería de retorno de agua y un canal de contingencia a lo largo de las tuberías de conducción de relaves.

DECRETO SUPREMO Nº 016-93-EM, que aprueba Reglamento para la protección ambiental en la actividad minero -metalúrgica, publicado en el diario oficial El Peruano el 01 de junio de 1993.

Artículo 32.- Toda operación de beneficio deberá tener un sistema de colección y drenaje de residuos y derrames, el mismo que contará con sistemas de almacenamiento que considere casos de contingencias, en el caso de contener concentraciones de elementos contaminantes por encima de los niveles máximos permisibles

⁴⁰ Foja 62.

⁴¹ Foja 106.

⁴² Fojas 698 a 715.

- 58. Ello ratifica lo verificado durante supervisión, respecto a que a la fecha de la supervisión Buenaventura no contaba con ningún sistema de contingencia para las tuberías de conducción de relaves y las tuberías de retorno de agua que se dirigen desde las relaveras a la planta de concentradora; por tanto, se encuentra acreditado el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 5º y 32º del Decreto Supremo 016-93-EM; por lo que, corresponde desestimar lo alegado por Buenaventura también en este extremo.
- 59. Asimismo, sin perjuicio de lo expuesto, en cuanto a que dichas medidas de contingencia resultan expresadas y aprobadas en el PAMA de la unidad minera "Recuperada"; cabe señalar, que de la revisión del referido instrumento de gestión ambiental no se observa un plan de contingencia específico para las tuberías de conducción de relaves ni para las tuberías de retorno de agua que se dirigen desde las relaveras a la planta de concentradora, mencionándose únicamente y en forma general que se estaba otorgando las condiciones de seguridad adecuadas a sus instalaciones.
- 60. Finalmente, debemos señalar que el hecho que cuente con un Plan de Contingencia y un Sistema Integrado de Gestión que contiene medidas de control, operación y prevención de impactos ambientales para la relavera, no lo exime de la infracción detectada, pues no basta contar con dichos instrumentos, toda vez que la norma exige que éstos sean implementados; por tanto, corresponde desestimar lo argumentos esgrimidos por la recurrente.
- 61. Estando a los considerandos expuestos, ha quedado acreditado que Buenaventura incurrió en cada una de las infracciones imputadas; por lo que corresponde confirmar la resolución apelada en todo sus extremos, se mantiene la multa impuesta por la primera instancia ascendente a veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley Nº 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo Nº 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo Nº 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo Nº 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

<u>PRIMERO.-</u> CONFIRMAR la Resolución Directoral Nº 555-2013-OEFA/DFSAI por los argumentos expuestos en la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

<u>SEGUNDO</u>.- Disponer que el monto de la multa impuesta ascendente a veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora № 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.





<u>TERCERO</u>.- Notificar la presente resolución a Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Registrese y comuniquese

HECTOR 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