



EXPEDIENTE N° : 178-2012-OEFA/DFSAI/PAS  
 ADMINISTRADO : COMPAÑÍA DE MINAS BUENAVENTURA S.A.A.  
 UNIDAD MINERA : MALLAY  
 UBICACIÓN : DISTRITO Y PROVINCIA DE OYON, DEPARTAMENTO DE LIMA  
 SECTOR : MINERÍA  
 MATERIA : ASPECTOS PROCESALES

**SUMILLA:** Se archiva el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Compañía de Minas Buenaventura S.A.A., por el hecho de no haber comunicado la presunta emergencia ambiental ocurrida el veinticuatro (24) de mayo de 2012 a la autoridad competente en el plazo de 24 horas de ocurrido, y por no haber presentado el informe de investigación de accidente ambiental dentro de los diez (10) días calendario de ocurrido, presuntas conductas infractoras tipificadas en los numerales 5.2 y 5.3 respectivamente del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD que aprueba el Procedimiento para el Reporte de Emergencias en las Actividades Mineras.

Lima, 30 de abril de 2014

## I. ANTECEDENTES

1. El día 24 de mayo de 2012 ocurrió un accidente ambiental en la nueva poza de sedimentación (también denominado, reservorio de concreto) construida para almacenar las aguas de mina que drenan por la bocamina del nivel 4060 dentro de las instalaciones de la unidad minera "Mallay" de titularidad de Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. (en adelante, Buenaventura), hecho que fue comunicado por la empresa el día 31 de mayo de 2012 al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>1</sup> (en adelante, el OEFA).
2. Mediante Memorándum N° 1741-2012-OEFA/DS del 12 de junio de 2012, la Dirección de Supervisión remitió a esta Dirección el Informe N° 496-2012-OEFA/DS (en adelante, el Informe de Supervisión)<sup>2</sup>.
3. Por Carta N° 534-2012-OEFA/DFSAI/SDI<sup>3</sup> del 11 de setiembre de 2012 y notificada el 13 de setiembre del 2012, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Buenaventura, imputándole a título de cargo las siguientes conductas infractoras:



N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
1	El titular minero no comunicó la emergencia ambiental ocurrida el veinticuatro (24) de mayo de 2012, a la autoridad	Numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD <sup>4</sup> .	Numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución N° 353-2000-EM/MM <sup>5</sup> .	6 UIT

<sup>1</sup> Folio 3.

<sup>2</sup> Folios 1 al 4.

<sup>3</sup> Folios 5 al 6.

<sup>4</sup> *Procedimiento para reporte de emergencias en las actividades mineras aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD*  
 "Artículo 5°.- Procedimiento de reporte de emergencias (...)"



	competente en el plazo de 24 horas de ocurrido el hecho.			
2	El titular minero no presentó el informe de investigación de accidente ambiental dentro de los diez (10) días calendarios de ocurrido el hecho.	Numeral 5.3 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD <sup>6</sup> .	Numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución N° 353-2000-EM/VMM.	6 UIT

4. Mediante escrito de fecha 20 de setiembre de 2012<sup>7</sup> Buenaventura presentó sus descargos, indicando lo siguiente:

La Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM vulnera los principios de legalidad y tipicidad

- (i) La Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que aprueba la Escala de Multas y Penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la Ley General de Minería y sus normas Reglamentarias, vulnera el principio de legalidad por no tener rango de ley, contraviniendo el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG). Por ello, debe declararse la nulidad del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
- (ii) El numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM vulnera el principio de tipicidad puesto que es una norma sancionadora en blanco por no definir de modo suficiente ni de manera cierta y precisa las conductas sancionables, sino que remite de forma genérica a las obligaciones establecidas por un conjunto indeterminado de normas. Además, en dicho conjunto de normas no se hace mención a la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD.
- (iii) Además, la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM fue aprobada en el año 2000 y no fue modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 013-



5.2. Los avisos deberán remitirse a OSINERGMIN dentro de las 24 horas de ocurrido el hecho generador de la emergencia y podrán presentarse vía fax, mesa de partes o por vía electrónica".

**Tipificación escala de multas y penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones del TUO de la y General de Minería y sus normas Reglamentarias aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM**

**"4. OBLIGACIONES**

1.1. Incumplimiento de obligaciones formales, entendiéndose como tales a las obligaciones de presentar reportes informativos, estadísticos y similares, establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por D.S. N° 014-92-EM (en adelante TUO); Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, aprobado por D.S. N° 023-92-EM; Reglamento de Diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por D.S. N° 03-94-EM; Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; Decreto Ley N° 25763 sobre Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM; Obligaciones de reportes de monitoreos referidas en las Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM y 315-96-EM/VMM, Resoluciones Directorales N°s. 036-97-EM/DGAA y 113-2000 EM/DGM, Resoluciones de la Dirección General de Minería y otras normas modificatorias y complementarias. Por cada obligación incumplida la multa es de 6 UIT. En los casos de Pequeño Productor Mineiro (PPM) la multa será de 2 UIT por cada obligación incumplida".

<sup>6</sup> **Procedimiento para reporte de emergencias en las actividades mineras aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD**

"Artículo 5°.- Procedimiento de reporte de emergencias

(...)

5.3 La empresa supervisada deberá remitir a OSINERGMIN, vía mesa de partes, dentro de los diez (10) días calendario de ocurridos los hechos, el Informe de investigación, según corresponda, utilizando los siguientes formatos:

(...)

Formato N° 4: Informe de investigación del accidente fatal

Formato N° 5: Informe de investigación de accidente ambiental".

<sup>7</sup> Folios 07 al 26.



2010-OS/CD para incluir las infracciones cuestionadas, pese a que esta última entró en vigencia en el año 2010, por lo tanto debe declararse la nulidad del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

No se trató de un accidente ambiental

- (i) El evento acontecido el 24 de mayo de 2012 en la unidad minera "Mallay" no se encuentra dentro de los alcances de la definición legal de "accidente ambiental", pues en el Acta de Cierre de la Supervisión Especial realizada el 01 y 02 de junio de 2010 por la Dirección de Supervisión del OEFA se indica que no se afectó la flora, la fauna ni los suelos adyacentes, siendo calificado el hecho como un "incidente leve".
  - (ii) Siendo un "incidente leve", a Buenaventura sólo le correspondía investigar sus causas para implementar medidas correctivas que sean necesarias.
  - (iii) La comunicación de este evento al OEFA no se realizó por el cumplimiento de una obligación sino porque voluntariamente se decidió que esta entidad realizara las investigaciones necesarias que, finalmente concluyeron que no se trató de un "accidente ambiental", por lo que no resultan exigibles las obligaciones estipuladas en los numerales 5.2 y 5.3 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD.
5. Mediante escrito del 27 de marzo de 2014 Buenaventura solicitó la programación de una audiencia de informe oral<sup>8</sup>, la misma que se llevó a cabo el 09 de abril de 2014, según consta en el acta adjunta al Expediente<sup>9</sup>. En dicha audiencia Buenaventura reafirmó los argumentos indicados en sus escritos de descargos.
  6. El 15 de abril de 2014<sup>10</sup> Buenaventura presentó los documentos referidos a la presentación realizada en su audiencia de informe oral.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

7. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento son las siguientes:
  - (i) Si la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM vulneró los principios de legalidad y tipicidad.
  - (ii) Si Buenaventura incumplió lo dispuesto en el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD, en tanto que no habría comunicado la emergencia ambiental ocurrida el 24 de mayo de 2012 a la autoridad competente en el plazo de 24 horas de sucedido el hecho.
  - (iii) Si Buenaventura incumplió lo dispuesto en el numeral 5.3 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD, en tanto que no habría presentado el informe de investigación de accidente ambiental dentro del plazo de diez (10) días calendarios de ocurrido el hecho.

<sup>8</sup> Folio 31.

<sup>9</sup> Folios 32.

<sup>10</sup> Folios 33 al 96.



- (iv) De ser el caso, determinar la sanción que corresponda imponer a Buenaventura.

### III. CUESTIONES PREVIAS

#### III.1 Norma procesal aplicable

8. En aplicación del principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV de la LPAG, debe establecerse la norma procedimental aplicable al presente procedimiento administrativo sancionador.
9. A la fecha del inicio del presente procedimiento se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador (en adelante, RPAS) del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD del 12 de mayo de 2011.
10. Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD del 7 de diciembre de 2012 se aprobó el nuevo RPAS del OEFA, que entró en vigencia el 14 de diciembre de 2012. El artículo 2° de la Resolución N° 012-2012-OEFA/CD derogó el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD, y a través de su artículo 3° se dispuso que las disposiciones de carácter procesal contenidas en el nuevo Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren.
11. En tal sentido, corresponde aplicar las disposiciones procesales contenidas en el nuevo RPAS del OEFA al presente caso.

### IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

#### IV.1 Presunta vulneración de los principios de legalidad y tipicidad de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM

##### IV.1.1 Principio de legalidad

12. El principio de legalidad constituye una garantía constitucional prevista en el numeral 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, el cual dispone que *"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"*.
13. En materia administrativa, el fundamento del ejercicio de la potestad sancionadora reside en el principio de legalidad, el cual exige que las infracciones administrativas y las sanciones deban estar previamente determinadas en la ley<sup>11</sup>. Esto con la finalidad de que el ciudadano conozca de forma oportuna si su conducta constituye una infracción y, si ello fuera así, cuál sería la respuesta punitiva del Estado. En ese sentido, se cumple con el principio de legalidad si en la norma se contempla la infracción, la sanción y la correlación entre una y otra. Por lo tanto, puede afirmarse que este principio se concreta en la predicción razonable de las consecuencias jurídicas que generaría la comisión de una conducta infractora<sup>12</sup>.



<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 00197-2010-PA/TC, fundamento jurídico 3.

<sup>12</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2008, p.305.



14. Sobre el particular, Buenaventura señala que la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM vulnera el principio de legalidad por no tener rango de ley, por lo que debe declararse la nulidad del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
15. Al respecto, cabe señalar que la precisión de lo que es considerado como infracción y sanción no está sujeto a una reserva de ley absoluta dado que también puede ser regulado a través de reglamentos, conforme lo establece el numeral 4 del artículo 230° de la LPAG<sup>13</sup>.
16. El Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado que la legalidad de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM se estableció a través del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM<sup>14</sup>. A su vez, la remisión contenida en dicha norma se deriva de lo establecido en la Tercera Disposición Final de la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, norma con rango de ley que permite la remisión a disposiciones reglamentarias para el ejercicio de la potestad sancionadora en el sector minero<sup>15</sup>.
17. De acuerdo con el literal l) del artículo 101° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería<sup>16</sup>, norma con rango de ley, la administración pública tiene la facultad de imponer sanciones y multas contra los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones reglamentarias, entre ellas, las relativas a la protección del medio ambiente.
18. Bajo este marco normativo se emitió la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM que estableció la Escala de Multas y Penalidades a aplicarse por incumplimiento de disposiciones referidas a medio ambiente contenidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, Código del Medio Ambiente o Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 016-93-EM y sus modificatorias, Resoluciones Ministeriales N° 011-96-EM/VMM y 315-96-EM/VMM y otras normas modificatorias y complementarias.



- <sup>13</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General  
**"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**  
 La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:  
 (...)
  4. **Tipicidad.-** Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria".
- <sup>14</sup> A manera de referencia, ver: Resoluciones N° 044-2013-OEFA/TFA y 081-2013-OEFA/TFA.
- <sup>15</sup> Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales  
**"Tercera Disposición Final.-** Mantienen su plena vigencia, entre otras, las siguientes leyes sobre recursos naturales promulgadas con anterioridad a la presente, incluyendo sus modificatorias o complementarias:  
 (...)
  - Ley General de Minería con el texto concordado publicado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (...)"
- <sup>16</sup> Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM.-  
**"Artículo 101°.-** Son atribuciones de la Dirección General de Minería, las siguientes:  
 (...)
  - l) Imponer sanciones y multas a los titulares de derechos mineros que incumplan con sus obligaciones o infrinjan las disposiciones señaladas en la presente Ley, su Reglamento y el Código de Medio Ambiente.  
 (...)"



19. Asimismo, mediante Ley N° 28964 que transfirió las competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) se declaró que en tanto se aprueben por el regulador los procedimientos de fiscalización de las actividades mineras a su cargo, seguirán vigentes las disposiciones sobre esta materia contenidas –entre otras– en la Escala de Sanciones y Multas aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, siendo de aplicación todas las normas complementarias de estas disposiciones que se encontraban vigentes a la fecha de la promulgación de esta ley.
20. En el mismo orden de ideas de la remisión reglamentaria, en relación a la vigencia de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM corresponde señalar que el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, en concordancia con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, siendo que a través del artículo 4° se autorizó a esta entidad a sancionar las infracciones en materia ambiental empleando el marco normativo y escalas de sanciones que venía aplicando el regulador<sup>17</sup>.
21. En consecuencia, la legalidad de la Escala de Multas y Sanciones aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM se ampara en lo señalado en la Ley General de Minería y complementadas con las disposiciones de las Leyes N° 28964 y 29325, por lo que no corresponde declarar la nulidad del presente procedimiento administrativo sancionador.

#### IV.1.2 Principio de tipicidad

22. Buenaventura señala que la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM vulnera el principio de tipicidad debido a que no define con precisión las conductas constitutivas de infracción administrativa sancionable. Asimismo, señala que esta resolución no fue modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD para incluir las infracciones cuestionadas, pese a que esta entró en vigencia en el 2010, por lo que debe declararse la nulidad del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
23. Al respecto, cabe señalar que dentro de las exigencias derivadas del principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la LPAG se encuentra la exigencia de exhaustividad suficiente en la descripción de la conducta prohibida, de modo tal que se identifiquen los elementos de la conducta sancionable.
24. La exigencia de “taxatividad” del tipo sancionador no debe llevar a situaciones extremas en las que pretenda ser utilizado como sustento de la inaplicación de una sanción cuando exista una evidente infracción administrativa. Al respecto, la doctrina señala que *“la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las*

<sup>17</sup> Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

**“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”.*





exigencias maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a las nulidades de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar<sup>18</sup>. En efecto, en el derecho administrativo no es posible establecer un catálogo de conductas infractoras, siendo suficiente una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre ambas.

25. Así, las normas sancionadoras administrativas se construyen sobre la base de mandatos y prohibiciones integradas en el ordenamiento jurídico que pueden encontrarse en el mismo cuerpo legal o completarse mediante remisiones a prescripciones de carácter normativo contenidas en instrumentos o cuerpos legales distintos (como ocurre en el presente caso). Del mismo modo, este principio se cumple cuando las obligaciones son posibles de determinar por parte de la administrada bajo criterios lógicos, técnicos o de experiencia. Las empresas del sector minero cuentan con dichas capacidades lógicas, técnicas y de experiencia, además de administrativas y financieras, para identificar las obligaciones a las que están sujetas por la normativa vigente.
26. En el presente caso, el numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM señala lo siguiente:

**"1. OBLIGACIONES**

1.1. Incumplimiento de obligaciones formales, entendiéndose como tales a las obligaciones de presentar reportes informativos, estadísticos y similares, establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por D.S. N° 014-92-EM (en adelante TUO); Reglamento de Seguridad e Higiene Minera, aprobado por D.S. N° 023-92-EM; Reglamento de Diversos Títulos del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por D.S. N° 03-94-EM; Reglamento de Medio Ambiente, aprobado por D.S. N° 016-93-EM y su modificatoria D.S. N° 059-93-EM; D.S. N° 038-98-EM, Reglamento Ambiental para Exploraciones; Decreto Ley N° 25763 sobre Fiscalización por Terceros y su Reglamento aprobado por D.S. N° 012-93-EM; Obligaciones de reportes de monitoreos referidas en las Resoluciones Ministeriales N°s. 011-96-EM/VMM y 315-96-EM/VMM, Resoluciones Directorales N°s. 036-97 EM/DGAA y 113-2000 EM/DGM, Resoluciones de la Dirección General de Minería y otras normas modificatorias y complementarias. Por cada obligación incumplida la multa es de 6 UIT. En los casos de Pequeño Productor Minero (PPM) la multa será de 2 UIT por cada obligación incumplida."

(El subrayado es agregado).



Al respecto, el numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM señala que será de aplicación tanto a las normas comprendidas en dicho listado como a **las normas complementarias que sean aprobadas posteriormente**. Por ello, aunque la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD se haya aprobado en el año 2010 y la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM en el año 2000, esta última constituye la norma tipificadora para la primera.

28. Asimismo, cabe resaltar que las obligaciones establecidas en el numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM están referidas, entre otros, a presentar reportes informativos, estadísticos y **similares**, por lo que el reporte de emergencias en las actividades mineras está considerada dentro de esta última categoría dado que constituye una información relevante para que la autoridad ambiental pueda realizar la visita de supervisión en los supuestos de presuntos accidentes ambientales a fin de determinar la existencia de alguna afectación al ambiente. En tal sentido, al encontrarse el reporte de emergencias dentro de los alcances de la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM, la

<sup>18</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2000, p. 293.



Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD es una norma complementaria sancionable por dicha resolución ministerial.

29. En ese mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 203-2013-OEFA/TFA del 30 de setiembre de 2013, en la cual precisó que la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM constituye la norma tipificadora de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD, de acuerdo al siguiente detalle<sup>19</sup>:

*"(...) el Procedimiento para reporte de emergencias en las actividades mineras aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD, constituye una norma complementaria que establece la obligación de reportar información, cuyo incumplimiento debe ser sancionado de conformidad con lo establecido en la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM; correspondiendo desestimar lo alegado en este extremo".*

(El subrayado es agregado)

30. Por tanto, existe una predeterminación normativa de la conducta y la sanción correspondiente, no dando lugar a posibles interpretaciones extensivas o analógicas al momento de aplicar las normas que contienen la infracción tipificada como pretende la administrada.
31. Por lo expuesto, queda evidenciado que la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM no ha vulnerado el principio de tipicidad, por lo que no corresponde declarar la nulidad del presente procedimiento administrativo sancionador.

**IV.2 Primera imputación: No comunicar la emergencia ambiental del 24 de mayo de 2012 a la autoridad competente en el plazo de 24 horas de ocurrido el hecho**

**VI.2.1 Obligatoriedad de la comunicación de una emergencia ambiental**

32. El artículo 7° de la LGA, en concordancia con los numerales 2.1 y 2.2 de su artículo 2°<sup>20</sup>, establece que las normas ambientales son de orden público, razón por la cual las obligaciones derivadas de éstas son de obligatorio cumplimiento para todos aquellos sujetos de derecho bajo su ámbito de aplicación; correspondiendo precisar que las fuentes de las obligaciones ambientales fiscalizables no son excluyentes sino que se complementan entre sí, guardando coherencia con el propósito de brindar tutela efectiva al bien jurídico ambiente.

<sup>19</sup> Disponible en: [http://www.oefa.gob.pe/?page\\_id=165](http://www.oefa.gob.pe/?page_id=165)

<sup>20</sup> Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente  
"Artículo 2.- Del ámbito

2.1 Las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como en sus normas complementarias y reglamentarias, son de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo.

2.2 La presente Ley regula las acciones destinadas a la protección del ambiente que deben adoptarse en el desarrollo de todas las actividades humanas. La regulación de las actividades productivas y el aprovechamiento de los recursos naturales se rigen por sus respectivas leyes, debiendo aplicarse la presente Ley en lo que concierne a las políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental.

(...)

Artículo 7.- Del carácter de orden público de las normas ambientales

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

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







33. El artículo 9° de la Ley N° 28964, Ley que Transfiere Competencias de Supervisión y Fiscalización de las Actividades Mineras al OSINERGMIN, establece la obligación ambiental fiscalizable consistente en reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurridos, los accidentes fatales, así como las situaciones de emergencia de seguridad e higiene minera y/o de naturaleza ambiental<sup>21</sup>.
34. Complementariamente a ello, los numerales 5.2 y 5.3 del artículo 5°<sup>22</sup> de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD disponen que el aviso de emergencia se realizará utilizando el "Formato N° 3: Aviso de Accidente Ambiental" dentro de las 24 horas de ocurrido el hecho generador de la emergencia vía fax, por mesa de partes o por vía electrónica.
35. En ese sentido, en el presente caso se analizará si el hecho ocurrido el 24 de mayo de 2012 configura una emergencia ambiental de conformidad con la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD y si en consecuencia Buenaventura debió comunicar dentro de las 24 horas la presunta emergencia ambiental ocurrida el 24 de mayo de 2012 a la autoridad competente.

#### VI.2.2 No comunicar la emergencia ambiental ocurrida el 24 de mayo de 2012 dentro de las 24 horas

36. En el Informe de Supervisión se señaló que el día 31 de mayo de 2012, Buenaventura reportó vía correo electrónico la emergencia ambiental ocurrida el 24 de mayo de 2012 en la unidad minera "Mallay", debido al colapso de una de las paredes de concreto del nuevo reservorio el cual fue construido con fines de almacenamiento de las aguas de mina que drenan por la bocamina del nivel 4060<sup>23</sup>.
37. A mayor abundamiento, en el Reporte de Emergencias presentado por Buenaventura (Formato N° 3: Aviso de Accidente Ambiental), se indicó que, el 24 de mayo de 2012, el muro oeste de la poza de sedimentación del nivel 4060 (recientemente construida) cayó debido a la presión ejercida por el agua con pH neutro. Asimismo, señaló que el volumen de derrame del efluente minero fue de 159 m<sup>3</sup> y que el cuerpo que recibió la descarga fue la quebrada Mayopunco.
38. En consecuencia, Buenaventura habría comunicado siete (07) días después el hecho ocurrido el 24 de mayo de 2012, referido al colapso de una de las paredes del nuevo reservorio o poza de sedimentación.

<sup>21</sup> Ley N° 28964, Ley que Transfiere Competencias de Supervisión y Fiscalización de las Actividades Mineras al OSINERGMIN

**"Artículo 9.- Accidentes fatales y situaciones de emergencia**

Los accidentes fatales, así como las situaciones de emergencia de seguridad e higiene minera y/o de naturaleza ambiental, deben ser comunicados por el titular minero al OSINERGMIN dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurridos.

En estos casos, el OSINERGMIN dispondrá la inspección sin perjuicio de las medidas inmediatas que deberá tomar el titular de la actividad minera".

<sup>22</sup> Procedimiento para el Reporte de Emergencias en las Actividades Mineras, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS-CD

**"Artículo 5.- Procedimiento de reporte de emergencias.**

5.1. Ocurrido cualquier supuesto de emergencia detallado en el artículo anterior, la empresa supervisada deberá remitir a OSINERGMIN el aviso de emergencia utilizando los siguientes formatos, según corresponda:

Formato N° 1: Aviso de accidente fatal.

Formato N° 2: Aviso de accidente grave o incapacitante múltiple.

Formato N° 3: Aviso de accidente ambiental.

5.2. Los avisos deberán remitirse a OSINERGMIN dentro de las 24 horas de ocurrido el hecho generador de la emergencia y podrán presentarse vía fax, mesa de partes o por vía electrónica.

(...)"

<sup>23</sup> Folio 02.



- 39. Buenaventura señala que el evento acontecido el 24 de mayo de 2012 en la unidad minera "Mallay" no se encuentra dentro de los alcances de la definición legal de "accidente ambiental", pues en el Acta de Cierre de la Supervisión Especial realizada el 01 y 02 de junio de 2010 por la Dirección de Supervisión del OEFA se indica que no se afectó la flora, la fauna ni los suelos adyacentes, siendo calificado el hecho como un "incidente leve".
- 40. Al respecto, el artículo 3° del Procedimiento para Reporte de Emergencias en las Actividades Mineras aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD ha establecido las siguientes definiciones:

**“Accidente.-** Todo suceso eventual e inesperado que causa lesiones, daños a la salud o muerte, daños materiales, daño ambiental o pérdida de producción. Por los daños a la salud, los accidentes se clasifican en: leve, grave o fatal.

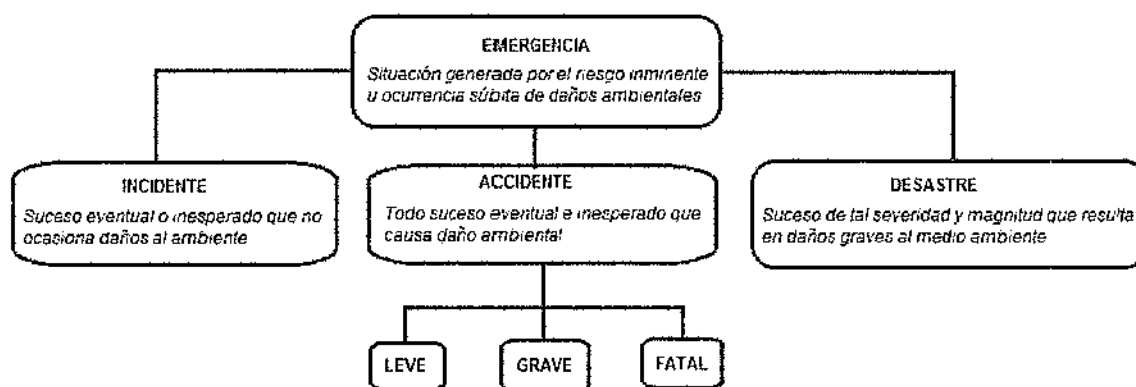
**Daño ambiental.-** Es todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

**Emergencia.-** Situación generada por el riesgo inminente u ocurrencia súbita de daños materiales, a las personas, y/o al ambiente que requiere una movilización de recursos. Una emergencia puede ser causada por: incidentes, accidentes o desastres.

**Incidente.-** Suceso eventual o inesperado que no ocasiona lesiones a las personas, ni daños a los equipos, instalaciones y/o al ambiente. Su investigación permitirá identificar situaciones de riesgo desconocidas o infravaloradas hasta ese momento e implementar medidas correctivas para su control.

**Desastre.-** Suceso de tal severidad y magnitud que resulta en muerte de personas, daños graves a la propiedad y/ o al medio ambiente.”

- 41. Por tanto, una emergencia ambiental puede ser un incidente, un accidente o un desastre, de acuerdo con la gravedad de los daños actuales o potenciales generados al ambiente. A su vez, los accidentes pueden clasificarse en leves, graves o fatales, dependiendo de la magnitud de sus consecuencias. Lo indicado se presenta en el cuadro siguiente:



- 42. De esta forma, el artículo 4<sup>24</sup> del Procedimiento para Reporte de Emergencias en las Actividades Mineras aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 013-

<sup>24</sup> Procedimiento para el Reporte de Emergencias en las Actividades Mineras, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS-CD

**“Artículo 4.- Obligación de presentar reportes de emergencias en las actividades mineras.**  
Las empresas supervisadas están obligadas a reportar ante la Gerencia de Fiscalización Minera del OSINERGMIN, las siguientes emergencias en seguridad e higiene minera y medio ambiente:  
Accidentes fatales.  
Accidentes graves.



2010-OS/CD dispone que las empresas supervisadas están obligadas a reportar, los accidentes ambientales (graves y fatales), es decir, aquellos sucesos eventuales o inesperados que causen daños actuales o potenciales al ambiente, y los desastres.

43. Por ende, de dicho dispositivo normativo se infiere que los hechos no contemplados en el artículo 4° **no generan la obligación de reportar a la autoridad competente**. En este sentido, no resultaría obligatorio el reporte de los incidentes y los accidentes leves al no encontrarse dentro de los alcances de la misma norma.
44. De la revisión del Informe N° 739-2012-OEFA/DS del 03 de agosto de 2012 (obranste en el Expediente N° 599-2013-OEFA/DFSAI/PAS), mediante el cual la Dirección de Supervisión informó sobre los resultados de la supervisión realizada los días 01 y 02 de junio de 2012 en las instalaciones de la unidad minera "Mallay" como consecuencia del accidente ambiental reportado por Buenaventura, se ha constatado que no se alteró el ambiente dado que no se incumplieron los Estándares de Calidad Ambiental para Agua (en adelante, ECA Agua) ni los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) para efluentes líquidos minero metalúrgicos, conforme al siguiente detalle<sup>25</sup>:

**"INFORME N° 739-2012-OEFA/DS**

(...)

**2.4 ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL OEFA**

(...)

2.4.2 En el recorrido de toda el área de influencia del accidente, no se observó disturbio en la flora, el material de concreto de la pared fue retirado en su totalidad, no se observó alteración del ecosistema.

2.4.3 Se recorrió la zona de la quebrada de Mayopunco, en la cual se evidencia que no existe alteración al ambiente.

(...)

**4. CONCLUSIONES**

(...)

4.3 Los resultado del análisis de las muestras recolectadas de agua superficial, indican que los resultados en los puntos de muestreo R-1 y R-2, se encuentran dentro del Estándar Nacional de Calidad Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM, categoría 03, bebida de animales.

4.4 Los resultados del análisis de las muestras recolectadas de los efluentes, indican que los resultados en los puntos de muestreo B-4060 y EM-3, se encuentran por debajo de los Niveles Máximos Permisibles de efluentes minero metalúrgicos, aprobado por Resolución Ministerial N° 011-96-EM/VMM".<sup>26</sup>

(El subrayado es agregado).

45. Asimismo, en el Acta de Supervisión se concluye que el hecho ocurrido el 24 de mayo de 2012 no afectó negativamente ningún componente ambiental, siendo que

Accidentes ambientales.  
Desastres".

<sup>25</sup> Folios 17 al 19 del Expediente N° 599-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

<sup>26</sup> Descripción de los puntos de control:

	PUNTOS DE CONTROL	DESCRIPCIÓN
ECA	R-1	Aguas arriba del efluente EM-3 (río Mayopunco).
	R-2	Aguas abajo del efluente EM-3 (río Mayopunco).
LMP	B-4060	Efluente interno descargado a la poza de sedimentación
	EM-3	Efluente que descarga sus aguas al río Mayopunco previo tratamiento.





el supervisor pudo constatar *in situ* que dicho evento no tuvo la calidad de "accidente ambiental" por lo que lo calificó como un "incidente leve"<sup>27</sup>:

**"ACTA DE SUPERVISIÓN**

(...)

*Los supervisores constaron durante el recorrido de campo en el sector del incidente ambiental de colapso de una de las paredes de concreto del sedimentador recientemente construida, donde se depositó el agua procedente de la labor del nivel 4060 (recientemente construida), con derrame de aproximadamente 160 m<sup>3</sup> de agua hacia el curso principal de la quebrada Mayopunco, que el agua almacenada contiene valores dentro de los Niveles Máximos Permisibles y que la irrupción violenta no ha afectado la flora existente ni lo suelos adyacentes, siendo un incidente leve (...)"*

(El subrayado es agregado)

46. Por ende, en el presente caso no obran en el expediente los medios probatorios suficientes que acrediten que el hecho ocurrido objeto de análisis pueda ser calificado como un "accidente ambiental" al no haberse detectado en la visita de inspección algún componente medioambiental que haya sido afectado negativamente. Asimismo, al no haberse probado la ocurrencia de un "accidente ambiental", no se genera por parte del titular minero la obligación de reportarlo a la autoridad competente en el plazo de 24 horas.
47. Por lo tanto, corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador en este extremo, no correspondiendo pronunciarse sobre lo demás descargos alegados por Buenaventura sobre la presente imputación.
48. Cabe resaltar que el presente archivo no exime a Buenaventura de su responsabilidad en el cumplimiento de la normativa ambiental así como de los compromisos asumidos en sus respectivos instrumentos de gestión ambiental.

**IV.3 Segunda imputación: No presentar el informe de investigación del accidente ambiental dentro de los diez (10) días calendario de ocurrido el hecho**

49. El numeral 5.3 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD, señala que se deberá remitir a la autoridad competente, vía mesa de partes, el Informe de Investigación de acuerdo al Formato N° 5 dentro de los diez (10) días calendario de ocurrido el hecho generador de la emergencia ambiental.
50. En ese sentido, la presentación del Informe de Investigación está condicionada a que el evento generador de la emergencia ambiental sea calificado como un accidente fatal, accidente grave, accidente ambiental o desastre. Por ende, esta obligación sería accesoria al reporte de dichas emergencias ambientales.
51. De la revisión del Expediente, se ha constatado que Buenaventura no remitió el Informe de Investigación del accidente ambiental.
52. Al respecto, cabe resaltar que, según el análisis realizado en la primera imputación, se concluyó que Buenaventura no se encontraba obligado a reportar el hecho ocurrido el 24 de mayo de 2012 en el plazo de 24 horas, dado que no existían los medios probatorios suficientes para calificar dicho evento como un "accidente ambiental".
53. Por el contrario, en el Informe de Supervisión se constató que la Dirección de Supervisión no calificó el hecho acontecido el 24 de mayo de 2012 como un



<sup>27</sup> Folio 21 del Expediente N° 599-2013-OEFA/DFSAI/PAS.



“accidente ambiental” sino como un “incidente leve”, por lo que Buenaventura no se encontraba obligado a presentar el Informe de Investigación dentro del plazo de diez (10) días calendario.

54. En atención a lo expuesto, al no haberse acreditado la obligación de reportar el hecho sucedido el 24 de mayo de 2012, tampoco resulta obligatoria la presentación del Informe de Investigación, por lo que corresponde archivar el procedimiento administrativo sancionador en este extremo. Siendo ello así, no es necesario pronunciarse sobre los descargos realizados por Buenaventura a la presente imputación.
55. Cabe resaltar que el presente archivo no exime a Buenaventura de su responsabilidad en el cumplimiento de la normativa ambiental así como de los compromisos asumidos en sus respectivos instrumentos de gestión ambiental, que podrá ser objeto de posteriores visitas de supervisión por parte del OEFA.

En uso de las facultades conferidas con el literal n) del artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Archivar el procedimiento administrativo sancionador iniciado a Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. por los argumentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución, respecto de las siguientes presuntas infracciones:

N°	Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
1	El titular minero no comunicó la emergencia ambiental ocurrida el veinticuatro (24) de mayo de 2012, a la autoridad competente en el plazo de 24 horas de ocurrido el hecho.	Numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD.	Numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución N° 353-2000-EM/VMM.
2	El titular minero no presentó el informe de investigación de accidente ambiental dentro de los diez (10) días calendarios de ocurrido el hecho.	Numeral 5.3 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2010-OS/CD.	Numeral 1.1 del punto 1 del Anexo de la Resolución N° 353-2000-EM/VMM.

**Artículo 2°.-** Contra la presente resolución es posible la interposición de los recursos administrativos de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 207° de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el numeral 24.4 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese,

.....  
**María Luisa Egúsqüiza Mori**  
 Directora de Fiscalización, Sanción y  
 Aplicación de Incentivos  
 Organismo de Evaluación y  
 Fiscalización Ambiental - OEFA



