



Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios

RESOLUCIÓN N° 222-2025-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE : 1392-2020-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : COMPAÑÍA MINERA RAURA S.A.

SECTOR : MINERÍA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 02315-2024-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 02315-2024-OEFA/DFAI del 11 de diciembre de 2024, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 00472-2024-OEFA/DFAI del 29 de febrero de 2024, en el extremo que declaró responsabilidad administrativa de Compañía Minera Raura S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 02315-2024-OEFA/DFAI del 11 de diciembre de 2024, en el extremo que impuso a Compañía Minera Raura S.A. una multa ascendente a 46,761 (cuarenta y seis con 761/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente de resolución; y, en consecuencia, se retrotrae el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Lima, 3 de abril de 2025.

I. ANTECEDENTES

1. Compañía Minera Raura S.A. (en adelante, **Raura**)¹ realiza actividades de explotación y beneficio en la unidad fiscalizable Raura (en adelante, **UF Raura**), ubicada en el

¹ Registro Único del Contribuyente N° 20100163552.

distrito de San Miguel de Cauri/Oyón en la provincia de Lauricocha/Oyón, departamento de Huánuco/Lima.

2. La UF Ruara cuenta, entre otros, con los siguientes Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) aprobados:
 - (i) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental de la unidad fiscalizable Raura, aprobado mediante Resolución Directoral N° 271-97-EM/DGM de fecha 1 de agosto de 1997 (en adelante, **PAMA 1996**).
 - (ii) Informe Técnico Sustentatorio “Modificación de infraestructura, sistema de tratamiento de agua y transporte de relaves”, aprobado mediante Resolución Directoral N° 060-2015-MEM-DGAAM del 29 de enero de 2015 (en adelante, **Primer ITS 2015**).
 - (iii) Informe Técnico Sustentatorio, que modificó, entre otros, la función de la poza de 2400 m³ para incluir el manejo de aguas de contacto de la planta, dicho ITS fue aprobado mediante la Resolución Directoral N° 0063-2022-MEM-DGAAM, del 20 de abril de 2022 (en adelante, **Tercer ITS 2022**).
3. El 11 (17:59 horas) y 23 de enero de 2020, respectivamente, Raura remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), el reporte preliminar de emergencias ambientales (en adelante, **RPEA**) y el Reporte Final de Emergencias Ambientales (en adelante, **RFEA**), sobre el evento ocurrido aproximadamente a las 06:00 horas del 11 de enero de 2020, referido al rebalse de aproximadamente 5 m³ de solución de agua y sedimentos mineralizados de las cochas gemelas 10 y 11, localizadas al pie de la Planta Concentradora, que afectó un área de 135 m² comprendida entre suelo industrial, el talud de la laguna Caballococha y el agua de la orilla de la referida laguna (en adelante, **Primera emergencia ambiental**).
4. Posteriormente, el 27 de enero (02:15 horas) y 7 de febrero del 2020, respectivamente, Raura remitió al OEFA el RPEA y el RFEA sobre el evento ocurrido a las 07:15 horas del 27 de enero de 2020, referido al derrame de aproximadamente 20 TN de concentrado de Zinc (Zn) generado en la actividad de transporte, ocurrido a la altura del 150 km de la carretera asfaltada Oyón – Churín, en el territorio de la Comunidad Campesina de Nava, Oyón – Lima (en adelante, **Segunda emergencia ambiental**).
5. En mérito de ambos reportes, en marzo de 2020, la Dirección de Supervisión en Energía y Minería (en adelante, **DSEM**) del OEFA, realizó una acción de supervisión especial en gabinete (en adelante, **Supervisión Especial 2020**), con el objetivo de verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables contenidas en la normativa ambiental e instrumentos de gestión ambiental aprobados. Dichos hallazgos fueron analizados en el Informe Final de Supervisión N° 0398-2020-OEFA/DSEM-CMIN del 30 de junio de 2020 (en adelante, **Informe Final de Supervisión**)².

²

Lo actuado recae en el Expediente N° 0057-2020-OEFA/DS-CMIN.

6. Sobre esta base, mediante Resolución Subdirectoral N° 02265-2023-OEFA/DFAI-SFEM del 27 de noviembre de 2023 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**)³ la Subdirección de Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA inició el procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Raura.
7. Luego de la evaluación de los descargos a la Resolución Subdirectoral⁴, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 00057-2024-OEFA/DFAI-SFEM (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁵.
8. El 23 de febrero de 2024, Raura presentó descargos⁶ al Informe Final de Instrucción, reconociendo responsabilidad por la Conducta Infractora N° 3 y cuestionando la determinación de responsabilidad y la sanción recomendada por la SFEM por la Conducta Infractora N° 1.
9. Tras el análisis de los descargos, el 29 de febrero de 2024, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 00472-2024-OEFA/DFAI (en adelante, **Resolución Directoral I**)⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Raura, por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras⁸

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
1	Raura utilizó la poza de contingencia de 2400 m ³ para fines distintos a los establecidos en el Informe Técnico Sustentatorio "Modificación de infraestructura, sistema de tratamiento de agua y	Numeral a) del artículo 18 ⁹ del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento	Artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de

³ Notificada el 5 de diciembre del 2023.

⁴ Escrito con registro N° 2024-E01-004969 del 10 de enero de 2024.

⁵ Notificada el 02 de febrero de 2024 mediante Carta N° 00148-2024-OEFA/DFAI del 31 de enero de 2024, conjuntamente con el Informe N° 00286-2024-OEFA/DFAI-SSAG del 29 de enero de 2024.

⁶ Escrito con registro N° 2024-E01-024415.

⁷ Notificada el 29 de febrero de 2024.

⁸ En el artículo 2 de la Resolución Directoral I, se archivó la siguiente conducta infractora:

N°	Descripción de conducta infractora
2	Raura no ejecutó acciones de control en la laguna Caballococha, con relación a la emergencia ocurrida el 11 de enero de 2020 referida al rebalse de 5 m ³ de agua y sedimentos mineralizados desde las cochas gemelas 10 y 11 ubicadas en las coordenadas UTM WGS 84: 309191E, 844684N, localizadas al pie de la planta concentradora que afectó un área de 135m ² , comprendida entre la vía de acceso a la orilla y talud de la laguna Caballococha.

⁹ RPADEM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano*, 12 de noviembre de 2014.

Artículo 18.- De las obligaciones generales para el desarrollo de toda actividad minera

Todo titular de actividad minera está obligado a:

- a) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecidos.

(...)

	transporte de relaves” cuya conformidad se otorgó mediante Resolución Directoral N° 060-2015-MEM-DGAAM del 29 de enero de 2015, toda vez que condujo el flujo de agua proveniente de la limpieza de la celda SK-240 y de otras áreas de la Planta Concentradora, incumpliendo lo establecido en su Instrumentos de Gestión Ambiental.	Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM ¹⁰ (RPAAEM); y, los artículos 13 y 29 del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM ¹¹ (Reglamento de la Ley del SEIA).	sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA (RCD N° 006-2018), en concordancia con el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación que obra en el Anexo de la citada resolución ¹² .
3	El transporte de concentrado de zinc (Zn) realizado por Raura excedió la capacidad de carga de 33 TN previsto en el “Tercer Informe Técnico Sustentatorio para la ejecución de plataformas condenatorias, incremento de la capacidad de procesamiento y modificación de componentes	Numeral a) del artículo 18 del RPAAEM; y, los artículos 13 y 29 del Reglamento de la Ley del SEIA.	Artículo 5 de la RCD N° 006-2018, en concordancia con el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación que obra en el Anexo de la citada resolución.

10

RPAAEM

Artículo 18.- De las obligaciones generales para el desarrollo de toda actividad minera Todo titular de actividad minera está obligado a:

a) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus operaciones, las obligaciones derivadas de los estudios ambientales, licencias, autorizaciones y permisos aprobados por las autoridades competentes, así como todo compromiso asumido ante ellas, conforme a ley, y en los plazos y términos establecidos.
(...)

11

Reglamento de la Ley del SEIA, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 13.- Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA

Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.

Artículo 29. - Medidas, compromisos y obligación es del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

12

RCD N° 006-2018, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* 16 de febrero de 2018.

Artículo 5.- Infracción administrativa relacionada al incumplimiento del Instrumento de Gestión Ambiental

Constituye infracción administrativa calificada como muy grave el incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta es sancionada con una multa de hasta quince mil (15 000) Unidades Impositivas Tributarias.

Cuadro de Tipificaciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental, aprobado por la RCD N° 006-2018, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* 16 de febrero de 2018.

3	Infracción base	Normativa referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
Desarrollar actividades incumpliendo lo establecido en el instrumento de gestión ambiental					
3.1	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la Autoridad competente.	Artículo 13 y 29 del Reglamento de la Ley del SEIA.	MUY GRAVE	-	Hasta 15 000 UIT

	auxiliares de la unidad minera Raura", incumpliendo lo establecido en el mencionado Instrumento de Gestión Ambiental.		
--	---	--	--

Fuente: Resolución Directoral I.

Elaboración: TFA.

10. Aunado a ello, la DFAI impuso a Raura una multa total ascendente 64,312 (sesenta y cuatro con 312/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de pago, conforme al siguiente cuadro:

Cuadro N° 2: Multa Final

Conducta infractora	Multa calculada	Multa final
Conducta infractora N° 1	62,453 UIT	62,453 UIT
Conducta infractora N° 3	2,656 UIT	1,859 UIT (-30%)
Multa total		64,312 UIT

Fuente: Resolución Directoral I.

Elaboración: TFA.

11. El 21 de marzo de 2024, Raura interpuso recurso de reconsideración¹³ contra la Resolución Directoral I, cuestionando únicamente la responsabilidad y cálculo de multa impuesta por la comisión de la Conducta Infractora N° 1. Adicionalmente solicitó informe oral, el cual se llevó a cabo el 19 de noviembre de 2024 y quedo registrado en el Acta de Informe Oral N° 00074-2024-OEFA/DFAI.
12. El 11 de diciembre de 2024, mediante Resolución Directoral N° 2315-2024-OEFA/DFAI (en adelante, **Resolución Directoral II**)¹⁴, la DFAI el resolvió el recurso de reconsideración presentado por Raura declarando:
- i) Infundado el recurso de reconsideración, en el extremo de la declaración de responsabilidad por la comisión de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
 - ii) Fundado en parte, en el extremo de la determinación de la multa impuesta por la comisión de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por lo que la reformuló al monto de 46,761 (cuarenta y seis con 761/1000).
13. El 10 de enero de 2025, Raura interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral II, cuestionando la responsabilidad y cálculo de multa impuesto por la comisión de la conducta infractora N° 1. Asimismo, solicitó el uso de la palabra; sin embargo, este Tribunal acordó denegar dicha solicitud¹⁶, en tanto se ha meritado que, en el presente expediente, se cuenta con la documentación suficiente para

¹³ Escrito con registro N° 2024-E01-034208.

¹⁴ Notificada el 13 de diciembre de 2024.

¹⁵ Escrito con registro N° 2025-E01-006339.

¹⁶ Acuerdo adoptado en el Acta de Sesión N° 028-2025-TFA/SE del 27 de marzo de 2025.

resolver el recurso de apelación interpuesto y el apelante ya hizo uso de la palabra previamente, además de haber ejercido plenamente su derecho de contradicción; razón por la cual, no se vulneran los principios del debido procedimiento y derecho de defensa.

II. PROCEDENCIA

14. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)¹⁷, por lo que es admitido a trámite.

III. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

15. Con carácter previo a la delimitación de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera pertinente mencionar que, de la revisión del recurso de apelación interpuesto por Raura, se advierte que este solo cuestiona la responsabilidad y los fundamentos del cálculo de la multa impuesta por la comisión de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
16. En ese sentido, dado que el administrado no cuestionó la declaración de responsabilidad y multa impuesta por la conducta infractora N° 3, ese extremo queda firme, en aplicación de lo previsto en el artículo 222 del TUO de la LPAG¹⁸.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

17. Las cuestiones controvertidas en el presente caso se circunscriben a:
- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa por la comisión de la Conducta Infractora 1.

¹⁷ **TUO de la LPAG**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada el 5 de noviembre de 2022, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG:

Artículo 218.- Los recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

(...)

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

¹⁸ **TUO de la LPAG**

Artículo 222.- Acto firme

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

- (ii) Determinar si la multa impuesta por la comisión de la Conducta Infractora 1 se enmarca dentro de los parámetros legales previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa por la comisión de la Conducta Infractora 1.

A. Sobre el compromiso ambiental

18. Mediante el primer ITS 2015, se realizaron algunas variaciones al diseño de la U.M. Raura con respecto a lo indicado en su PAMA 1996. Estas variaciones consistieron en lo siguiente: según el cuadro 9.3.1 “Cambios propuestos a los componentes U.M. Raura”, se propuso la habilitación de pozas de relaves con volúmenes de 260 m³ y 2400 m³ para situaciones de contingencia, tal como se aprecia a continuación:

Figura N° 1: Cambios propuestos a los componentes U.M Raura

9.3 Justificación y descripción de los componentes por modificar y mejoras tecnológicas planteadas	
Tal como se indicó en el Capítulo 1 (Introducción) del presente Informe, se considera realizar algunas variaciones menores al diseño actual de la U.M. Raura con respecto a lo indicado en su PAMA (1996). Estos cambios son los siguientes:	
Cuadro 9.3.1 Cambios propuestos a los componentes de la U.M. Raura	
Cambios propuestos	Descripción
	(...)
Habilitación de pozas de contingencia de relaves.	Se considera <u>habilitar dos pozas de contingencia de relaves con un volumen de 260 m³ y 2 400 m³ de relaves respectivamente, considerando posibles situaciones de contingencia en la planta de procesos,</u> dado el incremento en su producción de 2 000 TM/día a 2 500 TM/día.

Subrayado agregado

Fuente: Cuadro 9.3.1, contenido en el primer ITS 2015, Página 9-13.

19. Asimismo, en el numeral 9.3.4.2 del citado ITS se detalló el cambio señalado anteriormente, precisando que las dos pozas con volúmenes de 260 m³ y 2400 m³ permitirán almacenar relaves en caso de eventos de contingencia, para posteriormente disponerlos en la laguna o en interior mina como relleno; como se observa en la imagen siguiente:

Figura N° 2: Detalle del cambio propuesto

9.3.4.2 Cambio propuesto

El presente cambio propone habilitar dos pozas de contingencia de 260 m³ y 2 400 m³ respectivamente, para almacenar relaves en caso de eventos de contingencia. Estas pozas se ubicarán al lado de la planta de procesos y podrán soportar eventos de emergencia de hasta cuatro días. Los relaves que sean almacenados en la poza de 260 m³ serán transportados por gravedad y los de la poza de 2 400 m³ serán bombeados. Los relaves de ambas pozas serán enviados finalmente hacia la planta de clasificación de relleno hidráulico en mina para su posterior disposición en la laguna o en interior mina como relleno hidráulico, de acuerdo a lo declarado en el PAMA (1996).

Fuente: numeral 9.3.4.2, contenido en el primer ITS 2015, Página 9-22.

20. En atención a lo señalado se desprende que, en primer ITS 2015 Raura se comprometió a implementar dos (2) pozas de contingencia de 260 m³ y 2400 m³ para el almacenamiento de relaves en caso de eventos de contingencia que puedan ocurrir en la UF Raura.

B. Sobre lo detectado en la Supervisión Regular 2020

21. Durante la Supervisión Especial 2020, se verificó la información remitida por Raura en el RPEA de la primera emergencia ambiental. Según lo reportado por la empresa en dicho documento, la emergencia ocurrió cuando la solución de agua y sedimentos mineralizados proveniente de las labores de limpieza de la celda SK 240 y otras áreas de la Planta Concentradora estaban siendo derivadas a la poza de contingencia de 2400 m³; sin embargo, la obstrucción de la caja de alimentación a dicha poza provocó el desborde del fluido, el cual terminó alcanzando el canal de agua de contacto y, posteriormente, las cochas gemelas 10 y 11.
22. A partir de esta información, la DSEM concluyó que la poza de contingencia de 2400 m³ fue utilizada para fines distintos a los establecidos en el Primer ITS 2015, que disponía su uso para la contención de relaves en casos de contingencia; no obstante, fue empleada para almacenar solución de agua y sedimentos mineralizados producto de la limpieza de la celda SK-240 y otras áreas de la Planta Concentradora, lo que llevó a determinar que el administrado incumplió lo establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental.
23. En consecuencia, se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Raura, por la comisión de la Conducta Infractora 1.

C. Sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación

C.1 Respecto al compromiso asumido en el ITS y al uso que le dio a la poza de contingencia

24. Raura alega que la Resolución Directoral II vulnera el principio de legalidad por interpretar de manera indebida el compromiso ambiental asumido en el Primer ITS 2015. En particular, cuestiona la afirmación de que la poza de contingencia de 2400 m³ fue diseñada exclusivamente para el almacenamiento de relaves, cuando el

referido ITS no establece tal exclusividad y únicamente menciona que dicha poza tiene como propósito el almacenamiento de relaves durante contingencias.

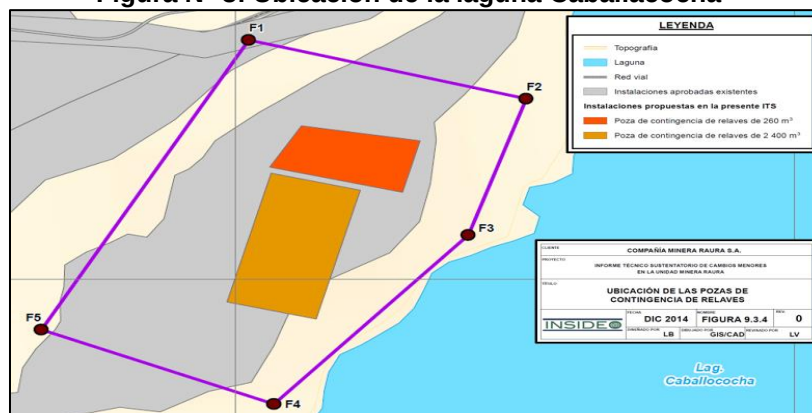
25. Al respecto, Raura señala que no resulta razonable concluir que el Primer ITS 2015 prohíbe el almacenamiento temporal de agua de contacto en la poza de 2400 m³ solo porque en dicho documento se indica que su propósito es contener relaves en casos de contingencia y sostiene que esta interpretación es errónea, ya que el solo hecho de que el ITS mencione el almacenamiento de relaves en situaciones de contingencia no implica, por sí mismo, un compromiso ambiental fiscalizable ni puede ser interpretado como una prohibición para almacenar agua de contacto en circunstancias similares.
26. En este contexto, Raura alega que, según el Primer ITS 2015, la finalidad de la poza de 2400 m³ era evitar la liberación de relaves al ambiente en un escenario de contingencia. En ese sentido, sostiene que no puede configurarse un incumplimiento al ITS por el hecho de que la poza haya sido utilizada para evitar la liberación al ambiente de agua de contacto generada en una situación de contingencia, esto pues, al igual que en el uso expresamente previsto en el ITS, la poza sigue cumpliendo una función de control ambiental al prevenir que un residuo entre en contacto con el medio ambiente.
27. En complemento a lo anteriormente, Raura señala que en pronunciamientos previos del OEFA, se ha señalado que los compromisos ambientales deben estar relacionados con medidas de control de impactos ambientales. Sin embargo, la DFAI no precisó qué aspecto ambiental se vería afectado como consecuencia del almacenamiento de agua de contacto en la poza, ni fundamentó si dicha acción genera un riesgo o impacto ambiental.

Análisis del TFA

28. Al respecto, esta Sala, al realizar una lectura integral del compromiso asumido en el ITS 2015, advierte que, respecto al almacenamiento de relaves en caso de contingencias, sí establece de manera clara que la poza de 2400 m³ será utilizada para contener relaves en caso de contingencia. En este contexto, resulta evidente que la finalidad aprobada para la poza es el almacenamiento de relaves y no cualquier otro uso que la empresa decida darle.
29. En esa línea, interpretar la ausencia de la palabra “exclusivamente” como una autorización para utilizar la poza en el almacenamiento de agua de contacto desnaturalizaría su finalidad y los criterios evaluados por la Autoridad Certificadora al momento de su aprobación. Siguiendo esta misma lógica, si un ITS indicara que un tanque está destinado al almacenamiento de diésel, pero no incluyera expresamente la palabra “exclusivamente”, no podría concluirse que también es apto para almacenar gasolina, dado que, aunque ambos son combustibles líquidos, poseen propiedades distintas que requieren condiciones específicas de almacenamiento y por ende requeriría medidas de manejo ambiental particulares.

30. En este contexto, si bien el ITS 2015 no prohíbe expresamente el almacenamiento de agua de contacto en la poza, de su lectura integral se desprende que su uso está claramente delimitado a la función establecida en el instrumento; en ese sentido, cualquier otro uso no previsto en el ITS no puede considerarse autorizado, pues los compromisos ambientales fiscalizables deben interpretarse conforme a los alcances definidos en los instrumentos de gestión ambiental en la medida que únicamente esos riesgos fueron evaluados por la Autoridad Certificadora y no otros.
31. Señalado lo anterior, resulta válido afirmar que el uso de la poza para evitar la liberación al ambiente de agua de contacto generada en una situación de contingencia sí configura un incumplimiento al primer ITS 2015, pues pese a que en apariencia la poza cumple una función de control ambiental al prevenir que un residuo entre en contacto con el medio ambiente, el referido ITS establece que su uso está destinado para situaciones de contingencia relacionadas con relaves. Por consiguiente, su utilización para otro tipo de eventos no previstos en el instrumento constituye un incumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas y la desnaturalización de la finalidad específica para la que fue autorizada.
32. El análisis previo se sustenta en la medida que, en materia ambiental rige el principio de especificidad y estricta sujeción a los compromisos asumidos en los IGA, lo que conlleva a que los mismos sean ejecutados en el lugar, tiempo y modo en que fueron aprobados por la autoridad de certificación. Es decir, lo que no está expresamente permitido en el ITS no puede asumirse como autorizado, ya que ello generaría un escenario de incumplimiento, donde el administrado interpretaría libremente sus obligaciones ambientales sin la debida aprobación de la autoridad competente.
33. Por lo tanto, el argumento de Raura es inconsistente pues, la poza fue diseñada y aprobada para contener relaves en contingencias, y su uso distinto sin la modificación previa del ITS constituye una infracción. En ese sentido, no se evidencia una vulneración al principio de legalidad, ya que la DFAI no realizó una interpretación indebida del ITS, sino que se limitó a aplicar el compromiso ambiental conforme a su contenido y alcance. La exigencia de la autoridad no implica una ampliación arbitraria de obligaciones, sino el cumplimiento de un compromiso asumido expresamente por el administrado.
34. Aunado a lo anterior, corresponde precisar que el uso indebido de la poza de 2,400 m³ genera un riesgo ambiental significativo, ya que su empleo para almacenar agua de contacto reduce su capacidad operativa y **compromete su función de contención de relaves en caso de contingencia, para la que fue aprobada**. Como consecuencia, la disminución de su capacidad de almacenamiento podría impedir la contención total de los volúmenes de relaves para los que fue diseñada y, en una eventual contingencia, provocar un rebose de materiales contaminantes, el cual podría afectar el suelo y escurrir hacia la laguna Caballococha, comprometiendo la calidad del agua y alterando el equilibrio ecológico del ecosistema de pajonal de puna.

Figura N° 3: Ubicación de la laguna Caballacocha



Fuente: Figura 9.3.4. contenida en la Resolución Directoral N° 207-2003-EM/DGGA.

Figura N° 4: Descripción del área

DESCRIPCIÓN DEL AREA
UBICACIÓN Y ACCESO <u>La zona de estudio se encuentra cerca de la Mina de Raura, incluye los alrededores de las lagunas de Caballacocha, Tinquicocha, Chuspi y Patarcocha (ver mapa). La zona de estudio pertenece al distrito de San Miguel de Cauri, Provincia de</u> (...) CARACTERIZACIÓN ECOLÓGICA (...) Luto). En la parte inferior de los hielos se presentan extensas áreas con material coluvial. <u>Toda el área presenta el "pajonal de Puna". Los bofedales son muy escasos debido a las pendientes elevadas. La zona en su mayor parte es utilizada para el pastoreo</u>

Fuente: Anexo C denominado "Estudio de la flora" del Capítulo 3, contenido en la Resolución Directoral N° 207-2003-EM/DGGA.

35. Cabe señalar que, en materia ambiental, no es necesario que se produzca un daño efectivo en el ambiente para que una conducta sea sancionable, sino que basta la mera existencia de un riesgo significativo de afectación a los componentes ambientales¹⁹. En este sentido, la reducción de la capacidad de la poza para responder a una contingencia de relaves constituye un riesgo concreto y objetivamente verificable, cuya materialización podría generar consecuencias ambientales graves.
36. Por lo tanto, se desestima lo alegado por Raura en este extremo, ya que el uso indebido de la poza de 2,400 m³ no solo constituye un incumplimiento formal, sino que también configura un riesgo ambiental cierto y verificable, en la medida que su capacidad de almacenamiento se ve reducida, lo que compromete su función de contención de relaves en caso de contingencia.
37. Por lo expuesto, la sanción impuesta por la DFAI no vulnera el principio de legalidad, ya que se basa en un incumplimiento claro y concreto de los compromisos ambientales asumidos en el primer ITS 2015.

¹⁹ Sobre el daño potencial, véase la Resolución N° 116-2024-OEFA/TFA-SE, considerandos 51 – 53, Resolución N° 500-2024-OEFA/TFA-SE, considerandos 51 y 52, Resolución N° 157-2022-OEFA/TFA-SE, considerandos 56 – 59.

C.2 Respecto a la subsanación voluntaria

38. Raura reafirma su argumento de que, antes del inicio del PAS ya se encontraba vigente el Tercer ITS 2022, situación que a su criterio cumple con los requisitos para que se configure el supuesto de subsanación voluntaria, dado que **i)** se realizó antes del inicio del PAS, **ii)** fue llevada a cabo de manera voluntaria, sin requerimiento previo de la autoridad, y **iii)** abordó directamente la supuesta conducta infractora y sus efectos. En consecuencia, considera que el Tercer ITS 2022 lo exime de responsabilidad administrativa, pues la conducta imputada como infracción por la autoridad instructora, al momento de su imputación, ya no constituía una conducta infractora.
39. No obstante, señala que la DFAI, sin brindar una justificación técnica o jurídica adecuada, concluyó que dicho instrumento no constituía un supuesto válido para acogerse a la figura de subsanación voluntaria, determinando que la conducta no se consideraba subsanada y que ello no eximía de responsabilidad al administrado por el presunto incumplimiento.
40. Alega que, para la DFAI, el único medio válido para subsanar la conducta infractora consistía en demostrar que la poza de 2400 m³ había sido utilizada exclusivamente para el almacenamiento de relaves en caso de una contingencia, tal como se encontraba establecido en el Primer ITS 2015, sin admitir ninguna modificación posterior aprobada por la autoridad competente.
41. Raura considera que la postura de la DFAI vulnera varios principios fundamentales: **(i)** legalidad y razonabilidad, al exigir una prueba no contemplada en la normativa; **(ii)** ejercicio legítimo del poder y proporcionalidad, al imponer requisitos fuera de sus competencias; **(iii)** predictibilidad y transparencia, al generar incertidumbre sobre la validez del Tercer ITS 2022; **(iv)** presunción de licitud, al trasladar indebidamente la carga de prueba al administrado; y **(v)** retroactividad benigna, que se analizará posteriormente.
42. Por otro lado, Raura señala que la resolución impugnada contiene una contradicción, pues, por un lado, afirma que el Tercer ITS 2022 no es un mecanismo válido para subsanar la infracción; pero, por otro lado, sostiene que el costo evitado se calcula precisamente en función del costo de realizar un ITS para modificar la función de la poza. Esta inconsistencia evidencia que, en la práctica, la autoridad sí reconoce que la modificación del ITS es el medio válido para subsanar la conducta.

Análisis del TFA

43. De acuerdo con el literal f), contenido en el numeral 1 del artículo 257 del TUO de la LPAG²⁰, la subsanación voluntaria es una condición eximente de responsabilidad

²⁰

TUO de la LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del

administrativa y debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) la acción de subsanación debe realizarse antes del inicio del PAS, (ii) debe ser voluntaria, sin requerimiento previo de la autoridad, y (iii) debe abordar directamente la conducta infractora y sus efectos.

44. Sobre el particular, resulta necesario determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y los efectos que despliega; y, en esa medida, verificar si la aprobación del Tercer ITS 2022 subsana la Conducta Infractora 1.
45. En el presente caso, se imputó a la Raura utilizar la poza de contingencia de 2400 m³ para fines distintos a los establecidos en Primer ITS 2015, toda vez que condujo el flujo de agua proveniente de la limpieza de la celda SK-240 y de otras áreas de la Planta Concentradora, durante la Primera Emergencia Ambiental. En ese sentido, la Conducta Infractora 1 resulta subsanable debido a que constituye una infracción permanente, ya que la situación antijurídica se prolonga por la propia voluntad del administrado²¹, en tanto este continúe utilizando la poza de contingencia de 2400 m³ para almacenar solución de agua y sedimentos mineralizados proveniente de las labores de limpieza de la celda SK 240 y otras áreas de la Planta Concentradora.
46. Partiendo de esta premisa, corresponde verificar si los medios probatorios aportados por Raura acreditan la subsanación voluntaria de la Conducta Infractora 1.
47. Al respecto, si bien el Tercer ITS 2022 fue aprobado antes del inicio del PAS, esto no significa que la conducta infractora haya sido subsanada, pues en el presente caso se cuestiona que el administrado haya utilizado la poza de contingencia de 2400 m³ para otros fines establecidos en el Primer ITS 2015. Siendo que tal situación antijurídica no podría subsanarse con la aprobación del Tercer ITS 2022, el cual constituye un instrumento de gestión ambiental preventivo, que tiene por finalidad incorporar componentes o actividades previstas a realizarse en el futuro desde su aprobación, no tiene efectos retroactivos ni corrige el incumplimiento previo, solo cesa sus efectos.
48. Efectivamente, a criterio de esta Sala, la aprobación del Tercer ITS 2022 solo modifica las condiciones para el uso de la poza a partir de su entrada en vigor, esto es, para efectos posteriores. En esa línea, este Colegiado advierte que el Tercer ITS 2022 cesa la infracción, pero no subsana ni repara los efectos dañinos de la conducta

artículo 255.

²¹ Al respecto, sobre las infracciones permanentes, De Palma establece lo siguiente:

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

Cfr. DE PALMA, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. En: *Revista española de derecho administrativo*, N° 112, España, 2001, pp. 553-574.

infractora cometida bajo el marco normativo vigente en el momento de los hechos, es decir, el Primer ITS 2015.

49. Además, la subsanación voluntaria requiere que la acción correctiva elimine los efectos de la infracción y restablezca el cumplimiento de la normativa aplicable en ese momento. Sin embargo, el Tercer ITS 2022 no revierte el uso indebido de la poza ocurrido bajo la regulación del Primer ITS 2015, por lo que la modificación introducida por el nuevo instrumento no puede considerarse una acción destinada a subsanar la infracción, sino –como se mencione anteriormente– al cese de la conducta infractora a partir de su entrada en vigor, permitiendo el uso de la poza para agua de contacto desde esa fecha en adelante.
50. Por lo tanto, y contrario a lo alegado por Raura, el Tercer ITS 2022 no lo exime de responsabilidad administrativa por la comisión de la Conducta Infractora N° 1, dado que al momento de su ocurrencia se encontraba vigente el Primer ITS 2015, y con ello, las disposiciones que establecían el uso permitido de la poza.
51. A criterio de este Tribunal, la subsanación de la conducta infractora exigía que, antes del inicio del PAS, la poza hubiera recuperado la finalidad establecida en el Primer ITS 2015. Ello implicaba el cumplimiento de las siguientes condiciones: (i) que la poza de contingencia de 2400 m³ fuera utilizada exclusivamente para el almacenamiento de relaves en caso de eventos de contingencia, (ii) que se garantizara su disponibilidad para dicho propósito, y (iii) que se hubieran remediado los efectos derivados del uso indebido. En la medida en que ello no ocurrió, la conducta no puede considerarse subsanada.
52. En mérito a lo expuesto, resulta plenamente válido que la DFAI haya exigido acreditar que la poza fue utilizada exclusivamente para el almacenamiento de relaves conforme al Primer ITS 2015, sin que ello suponga una vulneración de los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad o ejercicio legítimo del poder. Ello se debe a que el compromiso ambiental vigente al momento de la infracción era el establecido en el Primer ITS 2015 y la conducta infractora no ha sido corregida.
53. Asimismo, tampoco se ha vulnerado los principios de predictibilidad y transparencia, dado que la DFAI no desconoció los efectos jurídicos del Tercer ITS 2022, sino que determinó que dichos efectos no tienen incidencia en la conducta infractora. Esto se debe a que el hecho en cuestión ocurrió cuando aún se encontraba vigente el Primer ITS 2015 y la infracción se mantiene mientras Raura no utilice la poza para los fines previstos. Del mismo modo, no se ha afectado el principio de presunción de licitud, dado que la administración no trasladó indebidamente la carga de la prueba al administrado, sino que actuó dentro de su facultad fiscalizadora, sustentando la infracción en hechos verificados y en la normativa vigente al momento de la configuración de la infracción.
54. En consecuencia, se desestima lo alegado por el administrado en este extremo y se concluye que Raura sigue siendo responsable por la infracción cometida, ya que el Tercer ITS 2022 no lo exime de responsabilidad, ni subsana la conducta infractora.

C.3 Respecto a la retroactividad benigna

55. Raura alega que este principio le es aplicable porque la imputación formulada en su contra se basa en el incumplimiento de una norma sustantiva en blanco. Sostiene que dicha norma está compuesta por dos elementos: (i) la disposición general que establece la obligación de cumplir con los compromisos ambientales y (ii) la disposición administrativa específica contenida en el ITS, que detalla el alcance de dicha obligación.
56. En este contexto, argumenta que la configuración de la infracción requiere necesariamente la concurrencia de ambas disposiciones; por lo tanto, la imputación formulada no puede sostenerse de manera aislada en una de ellas, sino que debe considerar la relación entre la norma sustantiva y la disposición administrativa complementaria.
57. A partir de ello y respaldándose en diversa doctrina, Raura sostiene que si con posterioridad a la supuesta infracción, se introduce una modificación en cualquiera de estos elementos —ya sea en la norma sustantiva o en la disposición administrativa contenida en el ITS— y dicha modificación resulta más favorable para el administrado, esta debe ser aplicada conforme al principio de retroactividad benigna.
58. En ese sentido, rechaza la postura de la DFAI, que limita la aplicación de este principio únicamente a las normas jurídicas, cuando también puede abarcar disposiciones administrativas sancionadoras que complementan normas sancionadoras en blanco.
59. Por lo antes expuesto, dado que el Tercer ITS 2022 modificó el compromiso ambiental previamente exigible, regularizando la conducta que inicialmente fue considerada infractora, Raura sostiene que debe aplicarse la retroactividad benigna y, en consecuencia, quedar exenta de responsabilidad.

Análisis del TFA

60. La retroactividad benigna recogida en el artículo 248 del TUO de la LPAG²² prevé que las disposiciones sancionadoras²³ producen efectos retroactivos en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, en **lo referido a la tipificación de la infracción** como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

22

TUO de la LPAG

Artículo 248. - Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

5. **Irretroactividad.** - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

23

La referencia legal a las “disposiciones sancionadoras” no debe limitarse a la que tipifica una conducta como infractora, sino también a la que define la conducta en el caso de normas sancionadoras en blanco o por remisión. Cfr. BACA, Víctor. “La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador”. En: *Themis*, N° 69, Lima, 2016, p. 36.

61. De esta manera, bajo los alcances de la retroactividad benigna, si luego de la comisión de un ilícito administrativo se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa en comparación con la norma que estuvo vigente cuando se cometió la infracción, debe aplicarse retroactivamente la nueva norma, así no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
62. Por tanto, se concluye que el análisis de benignidad se realiza sobre la base y comprensión de las normas tipificadoras, pues son estas las que califican determinadas conductas como infracciones administrativas y, a su vez, las que determinan su consecuencia jurídica.
63. En esa línea interpretativa, el TFA en sus reiterados pronunciamientos²⁴ ha señalado que el principio de retroactividad benigna versa sobre la aplicación de una norma más favorable al administrado y no respecto a los compromisos establecidos en actos administrativos, como es el caso de las modificaciones de instrumentos de gestión ambiental.
64. En ese sentido, no resulta válido alegar que la retroactividad benigna se extienda a modificaciones administrativas, bajo el argumento de que estas forman parte de una supuesta "norma en blanco", ya que ni dicha definición ni su conformación se encuentran reconocidas o respaldadas en la normativa peruana. Por esta razón, la jurisprudencia citada por Raura tampoco es de obligatorio cumplimiento ni crea precedentes en este caso, pues la aplicación de la retroactividad benigna debe evaluarse exclusivamente conforme a lo dispuesto en la legislación vigente y no en interpretaciones doctrinarias que no son de obligatorio cumplimiento.
65. En mérito a lo expuesto, y considerando que el Tercer ITS 2022 no es una disposición sancionadora, sino una modificación de un compromiso ambiental previamente exigible no puede interpretarse como una norma más favorable para efectos de la retroactividad benigna, ya que no altera la tipificación de infracciones ni las sanciones aplicables.
66. Por lo señalado, este Tribunal confirma la interpretación de la DFAI respecto a la inaplicación de la retroactividad benigna, ya si bien el tercer ITS 2022 modifica la función de la poza de 2400 m³, esta modificación no convalida ni regulariza los compromisos y obligaciones contenidos en el primer ITS 2015, pues la misma fue modificada luego de haberse cometido la infracción. En consecuencia, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa de Raura por la comisión de la Conducta Infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

²⁴

Ver, por ejemplo, el considerando 65 de la Resolución N° 127-2022-OEFA/TFA-SE del 30 de marzo de 2022, el considerando 70 de la Resolución N° 337-2021-OEFA/TFA-SE del 12 de octubre de 2021, el considerando 34 de la Resolución N° 149-2021-OEFA/TFA-SE del 18 de mayo de 2021, y el considerando 67 de la Resolución N° 356-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de julio de 2019.

V.2 Determinar si la multa impuesta por la comisión de la Conducta Infractora 1 se enmarca dentro de los parámetros legales previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

A. Marco normativo

67. Las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones, con lo cual tienen como fin último adecuar las conductas de los administrados al cumplimiento de determinadas normas; para ello, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas a imponer sea mayor o igual al beneficio esperado por estos por la comisión de las infracciones.
68. Ciertamente, la premisa referida fue materializada por el legislador en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, al señalar que las sanciones a imponerse deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad. - (...) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
 - b) La probabilidad de detección de la infracción;
 - c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - d) El perjuicio económico causado;
 - e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
 - f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
 - g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. (...)
69. En atención a ello, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, la determinación de la multa se evalúa de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.
70. En el Anexo N° 1 “Fórmulas que expresan la metodología” de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, se señaló que, en el caso que no existe información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego a ello se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

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

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Suma de factores para graduación de sanciones (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

71. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: **(i)** las multa dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; **(ii)** se brinde un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; y, **(iii)** se contribuya a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.
72. Asimismo; mediante en el artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD²⁵ (en adelante, **RCD N° 001-2020-OEFA/CD**), se establece que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada mediante la Metodología para el Cálculo de Multas constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.
73. Adicionalmente, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022 se aprueba el “Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” (en adelante **Manual de criterios de la metodología de multas**) el cual tiene por objetivo establecer los criterios objetivos a emplear en la Metodología para el cálculo de las multas base, procediéndose a seguir sus indicaciones para el desarrollo del cálculo de la multa.
74. Teniendo en cuenta este marco normativo, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisoria por la conducta infractora N° 1, ascendente a 46,761 (cuarenta y seis con 761/1000) UIT, se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, y en estricta observancia de la Metodología de Multas.
75. Para estos efectos, corresponde indicar que la primera instancia empleó el siguiente esquema para determinar el Costo Evitado (**CE**): (i) **CE1**: Costo de elaboración del

²⁵ **Resolución de Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano*, el 18 de enero de 2020.

Artículo 1.- Disponer que, en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD, o la norma que la sustituya, constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo este monto sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.

Informe Técnico Sustentatorio (ITS) y (ii) **CE2**: Costo del trámite de elaboración del ITS. Dichos valores se encuentran sustentados en la multa impuesta, la cual fue determinada en base al Informe N° 03125-2024-OEFA/DFAI-SSAG, emitido el 29 de noviembre de 2024 (en adelante, **Informe de Cálculo de Multa II**), el cual fue notificado junto con la Resolución Directoral II.

B. Sobre el cálculo de multa efectuado por la primera instancia

Conducta Infractora N° 1

76. En ese sentido, la primera instancia determinó que la multa a imponer por la comisión de conducta infractora N° 1 ascendía a 46,761 (cuarenta y seis con 761/1000) UIT, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 3: Composición de la multa impuesta por la DFAI	
RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	24,021 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,75
Factores para la graduación de sanciones [F] = (1+f ₁ +f ₂ +f ₃ +f ₄ +f ₅ +f ₆ +f ₇)	146%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	46,761 UIT
Tipificado, en el numeral 3.1, aprobado mediante RCD N° 006-2018-OEFA/CD; hasta 15 000 UIT.	46,761 UIT
Valor de la multa impuesta	46,761 UIT

Fuente: Informe de Cálculo de Multa II
Elaboración: TFA.

C. Sobre los argumentos expuestos en el recurso de apelación

77. Raura sostiene que el cálculo del costo evitado, basado en el costo de realizar un ITS para modificar la función de la poza, evidencia que la autoridad reconoce implícitamente que la modificación del ITS constituye un medio válido para subsanar la conducta. Esto, a su vez, contradice la conclusión de que el tercer ITS 2022 no es un mecanismo válido para subsanar la infracción.
78. Solicita que el costo evitado por la comisión de la Conducta Infractora N° 1 sea determinado considerando la no elaboración de una Comunicación Previa Ambiental, y no de un ITS, en aplicación del principio de retroactividad benigna.

Análisis del TFA

79. Al respecto, es pertinente señalar que de conformidad con lo establecido en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG²⁶, en concordancia con el artículo 6 del

²⁶

TUO de la LPAG

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

citado instrumento²⁷, se establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

80. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados²⁸, así como de las razones jurídicas correspondientes.
81. De este modo, la debida motivación se traslada a todas las decisiones administrativas, como la imposición de una multa de carácter pecuniario. En estos supuestos se exige que la autoridad administrativa consigne los fundamentos que sirven de sustento para la adopción e imposición de una multa, basándose en un criterio de razonabilidad y aplicando los mecanismos legales que le permitirán la consecución de su fin último: disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados adecuando su actuar al cumplimiento de determinadas normas.
82. En el presente caso, conforme ha sido señalado en los párrafos precedentes, se ha demostrado que el administrado ha incurrido en la comisión de la conducta infractora N° 1, toda vez que utilizó la poza de contingencia de 2400 m³ para fines distintos a los establecidos en el Primer ITS 2015. Por lo que, al haberse determinado la responsabilidad administrativa de Raura, correspondía que la DFAI le imponga la multa respectiva.
83. En relación a ello, cabe mencionar que, como parte de la Metodología de Cálculo de la Multa, la primera instancia debe hallar los costos en los que el administrado ha evitado incurrir para el cumplimiento de la norma o su compromiso ambiental; es decir, los costos en los que se hubiera invertido en una situación ideal de cumplimiento del ordenamiento jurídico ambiental. De este modo, para la determinación del costo evitado se establece, primero, las acciones cuya ejecución hubiesen impedido al

27

TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

28

Respecto a la exposición de los hechos debidamente probados, la Resolución N° 104-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de mayo de 2018 señaló lo siguiente:

Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas** se encuentren **sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la **presunción de licitud** reconocida a favor del administrado.

administrado estar en una situación antijurídica, para luego determinar el costo de dichas acciones.

84. Sobre el particular, en el Informe de Cálculo de Multa II, la primera instancia sustentó como costo evitado de la conducta infractora N° 1 lo siguiente: i) CE1: el costo por la elaboración de un ITS, que debió haber permitido autorizar la modificación y habilitación del uso de las pozas de contingencia para almacenar relaves y aguas de limpieza en casos de emergencia; y, ii) CE2: Costo de trámite correspondiente, toda vez que, dicho documento debe ser aprobado por la autoridad competente.

Figura N° 5: Informe de Cálculo de Multa II – CE

CE1: Elaboración del Informe Técnico Sustentatorio (ITS) que contemple la modificación y habilitación del uso de las pozas de contingencia para almacenar relaves y aguas de limpieza en casos de emergencia. Para ello, se ha considerado referencialmente la Factura Electrónica E001-1142, correspondiente a la Propuesta para la Elaboración del Primer ITS de la Segunda MEIA, elaborada por empresa INSIDEO S.A.C., de fecha 15 de junio de 2020, por un monto de US\$ 15,140.00 dólares (sin IGV). (Ver Anexo n.º 3).

CE2: Costo de trámite correspondiente, toda vez que, dicho documento debe ser aprobado por la autoridad competente, esto es, por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (en adelante, **SENACE**). Cabe mencionar que, se ha considerado el procedimiento n.º 9: “Evaluación y aprobación del Informe Técnico Sustentatorio - ITS” del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del SENACE aprobado mediante Decreto Supremo n.º 018-2018-MINAM de fecha 01 de enero de 2019 (Ver Anexo n.º 3).

Fuente: Informe del Cálculo de Multa II, pág. 19-20

85. Al respecto, este Tribunal considera que resulta incorrecto sustentar el cálculo del CE en la elaboración y costo de trámite para la aprobación de un ITS, esto debido a que dicha aprobación es un acto administrativo que cesa la antijuridicidad de la Conducta Infractora; no obstante, no cumple con lo ordenado en el Primer ITS 2015, vigente a la fecha de detección de la conducta infractora, esto es, tener habilitada la poza de 2400 m² para los fines previstos en dicho instrumento. Debe tenerse en cuenta que la Tercer ITS 2022 tiene efectos posteriores a la fecha de aprobación conforme se expuso en los párrafos precedentes. En ese sentido, el costo evitado debe determinarse considerando el compromiso y las condiciones aplicables al momento en que se produjo la infracción (véase numeral 51), sin incorporar modificaciones regulatorias o aprobaciones administrativas posteriores que no formaban parte de los compromisos vigente en dicho momento.
86. Asimismo, tomar como referencia la aprobación de un ITS para justificar el costo evitado implica asumir que la regularización posterior de una conducta infractora podría ser utilizada como criterio para establecer la multa, lo cual contravendría el principio de legalidad, esto pues, la determinación de un costo evitado debe basarse en los elementos que efectivamente correspondían al cumplimiento exigible al administrado en el periodo en que se verificó la infracción. Los actos administrativos emitidos con posterioridad –como la modificación del ITS– solo cesa la antijuridicidad

de la conducta sin que estos modifiquen retroactivamente las obligaciones del administrado.

87. En consecuencia, el criterio utilizado por la primera instancia resulta inadecuado, pues genera un sesgo en la determinación del monto de la multa al incluir costos asociados a una regularización posterior que no puede considerarse parte del cumplimiento pues, como se mencionó, la modificación del compromiso no subsana la conducta infractora, sino que cesa sus efectos.
88. Por lo antes expuesto, este Tribunal considera que la multa impuesta por la primera instancia no se encuentra dentro de los parámetros previstos en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que no se ha sustentado correctamente la aplicación de los costos evitados antes desarrollados, contraviniendo lo dispuesto en la normativa de la materia y vulnerando el principio del debido procedimiento. Por ende, el cálculo de la multa efectuado por la DFAI para la conducta infractora N° 1 contraviene el TUO de la LPAG y se subsume en las causales de nulidad señaladas en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del citado cuerpo normativo²⁹.
89. En esta línea, la consecuencia directa de la transgresión del marco normativo y de los principios mencionados es la declaración de la nulidad del o los actos administrativos donde se produjo el vicio, debiéndose –consecuentemente– retrotraer el PAS al momento en el que aquel se produjo, de conformidad con lo señalado en el numeral 12.1 del artículo 12 del TUO de la LPAG⁴⁸. Sobre el particular, esta Sala considera necesario señalar que el alcance de la nulidad corresponde exclusivamente al fundamento en específico establecido en los considerandos previos. Consecuentemente, la primera instancia debe considerar preponderantemente un criterio de razonabilidad, en observancia del fin público perseguido.
90. En atención a lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral II en el extremo que sancionó al administrado con una multa ascendente a 46,761 (cuarenta y seis con 761/1000) UIT por la comisión de la conducta infractora N° 1; y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.
91. Finalmente, dado que se ha declarado la nulidad de la referida multa, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos planteados por el administrado respecto al cálculo de la multa por la conducta infractora N° 1.

29

TUO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

48

TUO de la LPAG

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD³⁰, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 02315-2024-OEFA/DFAI del 11 de diciembre de 2024, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 00472-2024-OEFA/DFAI del 29 de febrero de 2024, en el extremo que declaró responsabilidad administrativa de Compañía Minera Raura S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 02315-2024-OEFA/DFAI del 11 de diciembre de 2024, en el extremo que impuso a Compañía Minera Raura S.A. una multa ascendente a 46,761 (cuarenta y seis con 761/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente de resolución; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO. – Notificar la presente resolución a Compañía Minera Raura S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

[RMARTINEZ]

[PGALLEGOS]

³⁰ Modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 00006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

[UMEDRANO]

[CNEYRA]

[RRAMIREZA]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sisistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 08806154"



08806154